NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

dr. Somogyi Enikő

A parlamentek hivatali szervezete

„Műhelyvitára készült változat

kézirat lezárva: 2026. április 30.”

Témavezető: Prof. Dr. Smuk Péter

Budapest, 2026

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalomjegyzék 2
1. Bevezetés 4
2. A parlamentek és adminisztratív működésük fejlődéstörténete 8
2.1. A hatalommegosztásról 8
2.2. Az európai parlamentek és hivatalaik történelmi fejlődésének vázlata 13
2.3. A magyar törvényhozó testület és adminisztrációjának történeti fejlődése 17
2.3.1. A rendi országgyűlés kialakulása 18
2.3.2. A polgári parlamentarizmus története 22
2.3.3. A Horthy-korszak parlamentje 24
2.3.4. A parlamentarizmus felszámolása és az egypártrendszer látszatparlamentje 26
2.3.5. Kádár-rendszer bukása, a parlament az egypártrendszer utolsó éveiben 36
2.4. Alkotmányos rendszerváltozás és a demokratikus átmenet a magyar Országgyűlés történetében 37
2.4.1. Az Országgyűlés Hivatalának története 38
2.4.2. A parlamenti szervezetrendszer működése (1990-2026-ig) 41
3. A parlamentek hivatali strukturája 53
3.1. Az intézményi autonómia és a parlamenti igazgatás alapelvei 55
3.2. A parlamenti adminisztráció 57
3.2.1. A parlamenti adminisztráció egyes európai parlamentekben 64
3.2.2. A parlamenti hivatalok működési keretei egyes európai parlamentekben 71
3.2.3. A parlament hivatali felépítése egyes európai parlamentekben 77
4. A szakmaiságot biztosító parlamenti szervek fejlődése a demokratikus államok parlamentjeiben 85
4.1. Összehasonlítás a parlamenti igazgatásról 85
4.1.1. A parlamenti megbízások, feladatok és hatáskörök jogalapjai 90
4.1.2. A parlamenti hivatal irányító testületének összetétele 91
4.1.3. Személyzeti kérdések (kiválasztás) 92
4.1.4. A parlamenti költségvetés kezelése 94
4.1.5. A parlamenti adminisztráció felügyelete, átláthatósága és elszámoltathatósága 95
4.2. Az IPU 2022-2026-os stratégiája 97
5. A törvényhozó testületek és igazgatási apparátusainak 21. századi kihívásai 100
5.1. A covid-19 világjárvány hatása a parlamenti munkára 101
5.1.1. Alkotmányjogi helyzet járványveszély esetén 103

5.1.2. A covid-19 járványra adott európai jogrendi reakciók 105
5.1.3. A parlamenti munka biztosítása a pandémia idején 109
5.2. A digitalizáció hatása a parlamenti munkára 116
5.2.1. A ParLex - a törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere 120
5.3. A parlamentek fizikai és virtuális biztonsága 128
5.3.1. Az európai parlamentek biztonsági és rendészeti struktúrája 130
5.4. A parlamenti intézményi kommunikáció modernizálása 135
5.4.1. Intézményi sokszínűség - parlamenti könyvtárak 135
5.4.2. A parlamenti diplomácia és a parlamentek közötti együttműködési fórumok 144
5.4.3. A parlamenti honlapok struktúrája 147
5.4.4. A parlamenti „nyilvánosság”, parlamenti szolgáltatások 155
5.5. A jövő parlamentjei – irány az e-parlament? 162
6. Záró gondolatok 168
7. Felhasznált irodalom 172
Mellékletek

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedekben a demokratikus működő törvényhozó testületeknek alapvető fontosságú háttérintézményévé váltak a szakmaiságot biztosító parlamenti hivatalok. Ennek alapvető indoka az volt, hogy mind a jogalkotásban, mind pedig a parlamentek politikai funkcióiban olyan változások következtek be, amelyek a képviselők és képviselőcsoportok munkájának hatékony támogatását igényelték. Magyarországon a rendszerváltozást követően fokozatosan alakult ki az Országgyűlés demokratikus működését és a törvényalkotás támogatását nyújtó modern, felkészült apparátus, ami az új és növekvő feladatai tekintetében az átfogó vizsgálódás tárgyát képezheti. A magyar rendszerváltozás mérföldkőként egy intenzívebb törvényalkotási munkát indított el, ami révén az Országgyűlés visszanyerte törvényhozó hatalmát, politikai súlyát és központi szerepét a közéletben. Ezért is volt szükség a felkészült apparátusra, a saját hivatalszervezet munkájára és a bizottságok és képviselőcsoportok (frakciók) segítségére. Ezt az időszakot a professzionalizálódás, az egyre összetettebb (szakpolitikai) feladatok megjelenése, az informatika fejlődése és a parlamenti nyilvánosság térnyerése jellemzi.

Kiindulásként, a parlamenti hivatalrendszer általános strukturális szerkezetét – ezen belül is, a személyzeti adminisztráció összetételét és a hivatali szervezet felépítését – szeretném tanulmányozni általános és európai példák[1] segítségével, hogy az elemzéshez egy kezdeti struktúrát felállítsak. Az átfogó áttekintés céljából azonban első fontos lépés a parlamentek történetének fejlődési ívét megvizsgálni; például a magyar rendszerváltozást megelőzően hogyan zajlott a parlamenti munka, honnan eredeztethetőek a gyökerek, illetve a történelmi változások során hogyan alakult ki a háttértámogatást segítő parlamenti hivatalrendszer.

Az ezt követő fejezetekben 1-1 kiemelt „területet” vizsgálok majd meg, amely egy széleskörű elemzést, egyben összehasonlítást kíván adni a jelenlegi parlamenti hivatalok szervezetrendszerének működéséről. Egyrészt, mint a szakmaiságot biztosító parlamenti szervek (a demokratikus fejlődés iránya), másrészt a parlamentek és hivatalaiknak 21. századi

[1]Észak-Európa vonatkozásában: Svédország, Dánia, Finnország, Közép-Európa vonatkozásában: Ausztria, Csehország, Magyarország, Nyugat-Európa vonatkozásában: Németország, Franciaország, Belgium, Dél-Európa vonatkozásában: Spanyolország, Portugália, Olaszország, Délkelet-Európa vonatkozásában: Bulgária, Görögország, Ciprus.

kihívásai (szervezési és infrastrukturális fejlődés iránya) között azonosítottam a vizsgált területeket.

Ezen belül is három fő „területet” választottam ki; az első egy nemzetközi kutatási projekt felmérésére épül, amely kutatás betekintést ad a demokratikus parlamenti hivatalok feladatainak, felépítésének összehasonlításáról, kiemelten az európai és egyes angolszász példák gyakorlatával. A jól működő gyakorlatok áttekintése, a szervezeti modellek azonosítása a későbbiekben akár a hatékonyabb munkavégzési technikákra tett javaslatokat is segíthetik.

A másik kiemelt „terület” a koronavírus és a különleges jogrend bevezetésével fonódik össze, aminek részeként szintén a parlamenti és hivatali működést vizsgálom meg. A koronavírus-járvány miatt az uniós tagállamok előtt álló forgatókönyv valódi „stressztesztet” jelentett a legtöbb uniós jogrendszer számára. Ezért a parlamenti hivatalok reakcióit alaposabban kell megvizsgálni, milyen hatékony válaszok születtek a védekezést érintően.

Nem utolsó sorban közelebbről is megvizsgálom a közelmúlt fejleményeit, olyan kortárs kihívások azonosításával, amelyekkel a parlamenti adminisztrációnak szembe kellett néznie a 21. században. A digitalizáció, a kibervédelem, mesterséges intelligencia megjelenése, az intézményi kommunikáció modernizálása és a parlamenti nyilvánosság kérdésköre fontos elemzési terület a mai parlamenti hivatalok fejlődési pályáját vizsgálva. Kutatásom egy széleskörű területet ölel fel, így a vizsgálat regionálisan (3 példát kiemelve) egy és kétkamarás európai parlamentek hivatali szervezetrendszerére fokuszál.

A parlamenti jog és a törvényhozás működésének - alkotmányos kereteinek vizsgálatához - fontos elméleti alapot nyújtanak *Szente Zoltán* munkái, amelyek a parlament működésének jogi és intézményi összefüggéseit rendszerszinten elemzik. A parlamenti intézmények működésének és adminisztratív hátterének vizsgálata során kiemelt jelentőséggel bírnak a *Inter-Parliamentary Union (IPU)* által készített nemzetközi összehasonlító jelentések és iránymutatások, amelyek a parlamenti hivatalok működésének globális mintázatait, fejlődési irányait és kihívásait empirikus alapokon tárják fel. A hazai szakirodalomban a parlamenti hivatal működésének és fejlődésének elemzésében meghatározóak *Soltész István* munkái is, amelyek az Országgyűlés Hivatalának intézményi fejlődését, szervezeti átalakulását és professzionalizálódását részletesen bemutatják.

A parlamenti hivatali szervezetrendszerek vizsgálata összehasonlító megközelítést igényel, mivel e struktúrák kialakulása és működése szorosan összefügg az adott állam alkotmányos berendezkedésével, történeti fejlődésével és politikai kultúrájával. A jelen kutatás ezért kvalitatív, intézményi összehasonlító módszert alkalmaz, amelynek célja a különböző parlamenti hivatalrendszerek szervezeti felépítésének, funkcióinak és működési logikájának feltárása. A vizsgálat kiterjed arra is, hogy a különböző modellek milyen mértékben támaszkodnak centralizált vagy specializált szervezeti egységekre, illetve hogyan biztosítják a politikai semlegességet és a szakmai kontinuitást. A komparatív elemzés egyrészt funkcionális szempontokat alkalmaz, azaz azt vizsgálja, hogy az egyes parlamenti hivatalok milyen feladatokat látnak el a törvényhozási folyamat támogatásában, másrészt intézményi szempontból elemzi azok szervezeti struktúráját és „beágyazottságát”.

A kutatás továbbá figyelembe veszi a történeti fejlődési pályákat is, különbséget téve az evolutív módon kialakult és a tudatos alkotmányos újratervezés eredményeként létrejött hivatalrendszerek között. A vizsgálat célja nem csupán az eltérések feltárása, hanem azoknak a strukturális és működési mintázatoknak az azonosítása is, amelyek hozzájárulnak a parlamenti döntéshozatal hatékonyságához, szakmai megalapozottságához és intézményi stabilitásához. Ennek érdekében a kutatás több esettanulmányon alapuló összehasonlítást alkalmaz, amely lehetővé teszi az általánosítható következtetések levonását a parlamenti hivatalrendszerek működéséről.

A disszertáció a parlamenti hivatalok működésének és fejlődésének több, egymással összefüggő dimenzióját vizsgálja, amelyeket az alábbi hipotézisek formájában fogalmaz meg:

1. Az evolutív módon kialakult parlamenti hivatalrendszerek alacsonyabb személyzeti fluktuációval és nagyobb intézményi kontinuitással jellemezhetők, mint az alkotmányos újratervezés eredményeként létrejött rendszerek.
2. A parlamenti hivatal szakértői kapacitásának növekedése együtt jár a hivatali feladatellátás magasabb szintjével.
3. A parlamenti hivatal költségvetési és szervezeti autonómiájának magasabb szintje csökkenti a politikai befolyás mértékét, és erősíti a hivatali működés szakmai függetlenségét.
4. A parlamenti hivatal digitális infrastruktúrájának és szervezeti alkalmazkodóképességének fejlettsége pozitívan befolyásolja a parlament működési folytonosságát rendkívüli helyzetekben (például járványhelyzet idején).

5. A parlamenti feladatok komplexitásának növekedése (különösen a digitalizáció terén) a hivatali szervezet belső specializációjának és szervezeti egységeinek számának növekedésével jár együtt.

E hipotézisek mentén a kutatás célja annak feltárása, hogy a parlamenti hivatalok működését milyen strukturális, szervezeti és technológiai tényezők alakítják, és ezek miként járulnak hozzá a hatékony feladatellátáshoz, a politikai befolyástól mentes szakmai működéshez, valamint az intézményi stabilitás és alkalmazkodóképesség fenntartásához változó és esetenként rendkívüli körülmények között.

2. A PARLAMENTEK ÉS ADMINISZTRATÍV MŰKÖDÉSÜK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

A parlamentek és adminisztratív működésük fejlődéstörténetének vizsgálata a modern állam- és jogfejlődés egyik központi kérdésköréhez kapcsolódik. A parlament, mint intézmény a politikai reprezentáció, a normaképzés és a kormányzati ellenőrzés elsődleges fóruma, ugyanakkor működésének hatékonysága és minősége nagymértékben függ az azt kiszolgáló adminisztratív struktúra fejlettségétől. A parlamentek fejlődésének elemzése ezért nem korlátozódhat a formális jogkörök és alkotmányos pozíciók vizsgálatára, hanem szükségszerűen ki kell terjednie az intézményi működés szervezeti, eljárási és szakapparátusi dimenzióira is.

Jelen értekezés abból az alapfeltevésből indul ki, hogy a parlamentek fejlődéstörténete nem pusztán alkotmánytörténeti narratíva, hanem az intézményi racionalizáció és a demokratikus működés fejlődésének összefüggő folyamata. Első kutatási hipotézisem, hogy az evolutív módon kialakult parlamenti hivatalrendszerek alacsonyabb személyzeti fluktuációval és nagyobb intézményi kontinuitással jellemezhetők-e, mint az alkotmányos újratervezés eredményeként létrejött rendszerek.

A kutatás célja annak bemutatása, miként alakult át a parlamenti működés szervezeti és adminisztratív háttere, milyen strukturális és funkcionális változások mentek végbe, és ezek miként járultak hozzá a törvényhozás intézményi kapacitásának növekedéséhez.

Első lépésként a hatalommegosztás jelentőségét kell megvizsgálnunk, majd a parlamentek és háttérintézményeik kialakulását és egyben fejlődéstörténetét, ami kéz a kézben jár együtt.

2.1. A HATALOMMEGOSZTÁSRÓL

Az Alaptörvény normatív meghatározása szerint Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés.[2] Ezen alkotmányos definíció egyszerre határozza meg a parlament létrejöttének módját, legitimációját, a hatalom működésének alapját és célját. Továbbá a fogalom jelenti a „nép” „helyettesítését” a közpolitikai döntéshozatalban, valamint utal az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött szerepére is. Mielőtt azonban részletesebben megvizsgálnánk a parlamentek alkotmányos rendszerben való elhelyezését, szükséges

[2] Magyarország Alaptörvénye, Az Állam, Az Országgyűlés 1. cikk (1) bekezdés

áttekinteni a hatalommegosztás értelmezési lehetőségeit, mivel az egyes aspektusok más és más oldalát képesek megvilágítani a törvényhozó hatalom státuszának.[3]

Nagy jelentősége volt Charles de Montesquieu ún. „klasszikus hatalommegosztási tanának", amely a hatalom megosztásának – az államhatalmi ágak hármas elválasztásának – új felfogását jelentette. Montesquieu „A törvények szelleméről" című könyvében olvashatunk először a hatalommegosztás rendeltetésének egyik legösszefoglalóbb meghatározásáról: *„Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen. Ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak."*[4] A hatalommegosztás tehát nem öncélú államszervezési elv, hanem a diktatúra kiépülésének intézményes megakadályozására irányul. Emellett a bárminemű egyeduralom kiépítésének megelőzésére is szolgál. Ez azt is jelenti, hogy a hatalommegosztás az alkotmányosság egyik pillére is, továbbá az alapvető jogok egyik garanciájaként is tekinthetünk ezen meghatározásra.[5]

A hatalommegosztás követelményeként fontos megemlítenünk, az 1789. évi francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának XVI. pontját, amely szerint *„[a]z olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs."*[6] E rendelkezés máig a jogállami alkotmány mellőzhetetlen elemeit fejezi ki. Az 1791. évi első francia alkotmány a hatalommegosztást a montesquieu-i modell szerint valósította meg. Ez azt jelentette, hogy a törvényhozó hatalmat a nép által választott nemzetgyűléshez, a végrehajtást pedig az uralkodóhoz és kormányához utalta, vagyis a parlamenti törvényhozás, a monarchikus végrehajtás és a független bírói hatalom közötti szigorú hatalom-elválasztás koncepcióját vették alapul. A parlamentek elhelyezése ezen meghatározások szerint számos elméleti és gyakorlati kérdéssel magyarázható és eltérő modellek kialakítását teszi lehetővé. Ezen fogalom egyik legfontosabb ismérve az, hogy a parlament mennyiben részesedik az alkotmányozó hatalom gyakorlásából, így e kérdéssel kell elsőként foglalkoznunk. Az elmélet lényege, hogy a hatalom megosztása nem egy véletlen és rendkívüli jelenség az állam életében, hanem az egyéni

[3] *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények Országgyűlés Hivatala,* Budapest, 2022. p. 19.
[4] Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* Osiris, Budapest, 2000. p. 245.
[5] KUKORELLI István: *Az alkotmányjog, az alkotmány és az alkotmányosság fogalma* in: Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások (Universitas, Győr, 2014) p. 24.
[6] KOVÁCS István – SZABÓ Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban,* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. p. 123.

szabadság védelme érdekében, ez az egyetlen lehetséges „védekezési mód” a zsarnoki hatalommal szemben. [7]

Montesquieu – az említettek szerint – három funkcióterületet különböztetett meg: a törvényhozást, a végrehajtást és a bíráskodást, és ezeket meghatározott szervekhez, illetőleg csoportokhoz utalta. Véleménye szerint a három hatalmi ág közül már kettőnek ugyanazon személy vagy testület kezében történő egyesítése, a szabadság elvesztését és a zsarnoki hatalom kialakítását jelenti.[8]A továbbiakban az elmélet szerint a törvényhozást és a végrehajtást funkcióját szeretném jobban kifejteni.

Montesquieu célja volt a túlhaladott monarchia és a feltörekvő polgárság „kiegyensúlyozása” azáltal, hogy számukra az alkotmányos rendszerben – és így az államéletben – meghatározott hatalmi pozíciót ismert el. Montesquieu szerint a hatalom megosztása és tagolása csak a reális politikai hatalom bázisán mehet végbe, ezért az államhatalom funkcionális tagolását vázolta fel. Ez azt jelentette, hogy a törvényhozó hatalom egyrészt az arisztokratikus elvet juttatja kifejezésre annyiban, amennyiben az első kamarában az örökletes nemesség képviselete valósul meg, másrészt a demokratikus elvet annyiban, amennyiben a törvényhozó hatalomban a második – népképviseleti – kamara is részt vesz. Véleménye szerint a monarchikus elv a végrehajtó hatalomnál érvényesül, amelyik az uralkodó kezében van, aki – a végrehajtó hatalom hordozójaként – a hatalmak kölcsönös fékezése elképzelésének megfelelően vétójogot kapott a törvényhozásnál. Montesquieu a végrehajtó hatalmon alapvetően a törvények végrehajtására irányuló hatalmat értette, és a föderatív hatalmat[9] is. Ezt a hatalmat pedig az uralkodónak, mint a végrehajtó hatalom fejének a kezébe helyezte. Koncepciójának középpontjába a törvényeket összpontosította, amelyek az egyes hatalmi ágak szerepét és kapcsolódását határozzák meg. Emellett nemcsak a hatalmi ágak elválasztásának szükségességére tette a hangsúlyt, hanem ezek egymással – ellensúlyokként[10] – való szembeállítására is. A hatalmat csak másik hatalommal lehet korlátozni, mert ezáltal biztosítható csak a polgárok szabadsága. Mindhárom hatalmi ágnak rendelkeznie kell a többiek működését ellenőrző, szükség esetén fékező, de el nem vonható jogosítványokkal. Montesquieu tehát a különböző hatalmak közötti viszonyt,

[7] *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények Országgyűlés Hivatala* p. 20.
[8] Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről,* ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál, Budapest, Osiris–Attraktor, 2000. p. 248–249.
[9] A föderatív hatalmat, mint nemzetközi jog alá tartozó dolgokra vonatkozó végrehajtó hatalmat.
[10] A „fékek és ellensúlyok” (checks and balances) formájában tehát nem annyira a hatalmi ágak teljes különválasztása, hanem inkább egymástól való kölcsönös függése valósul meg.

jogilag szabályozott viszonyként határozta meg, amelynek lényege a kölcsönös ellenőrzés. Montesquieu hatalommegosztási tana a monarchikus abszolutizmusból anélkül mutatott egy új irányt, hogy egyfelől a parlamentáris abszolutizmus extrém formájába „esett volna", másfelől a polgárság számára egyidejűleg jogállami kibontakozását is megmutatta.[11]

Már az ókori filozófusok – különösen Platón, Arisztotelész és Cicero – foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy hogyan lehet a hatalommal való visszaélést elkerülni és kiegyensúlyozott hatalmi berendezkedést létrehozni. A hatalommegosztás legismertebb értelmezésének – a montesquieu-i triász – előzménye Arisztotelésztől származik, aki a poliszon belül különítette el a különböző testületeket (a közügyekről tanácskozó testületet, a magisztrátusokat, az igazságszolgáltató testületet). Ez a felosztás némileg eltért a modern hatalommegosztási rendszerek megszokott hatáskörelosztásától. Az ún. tanácskozó testület hatásköre kiterjedt többek között a háborúra, békére, szövetségkötésre, a törvényhozásra, a halálbüntetésre és a hivatalos felelősségre vonásra is. Az antik közügyekről tanácskozó testület tehát az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozó feladatokat is ellátott. [12]

A hatalommegosztás újkori tanát szisztematikus módon elsőként John Locke fogalmazta meg. Tanának egyik lényeges eleme volt „a király a parlamentben" elv, ami szerint az uralkodó a parlament törvényeihez kötődik. Locke a koncepciójában a törvényhozó, a végrehajtó, továbbá – az általa föderatív hatalomnak nevezett – külügyi hatalmat, valamint a király felségjogait különböztette meg. Szerinte a törvényhozó hatalom az a hatalom, amelynek joga van megszabni, hogyan használják fel a hatalmát a közösségének és tagjainak a megvédése érdekében. Mivel a törvényeket állandóan alkalmazni kell, ezért szükség van egy állandóan működő hatalomra, amelyik gondoskodik a megalkotott és továbbra is érvényben levő törvények végrehajtásáról. Locke szerint a föderatív hatalom az államban szerinte a külügyekre vonatkozó hatalomként értelmezhető. Azonban megállapította azt is, hogy a végrehajtó és a föderatív (külügyi) hatalom, jóllehet tartalmilag különböznek, mégis – gyakorlásukra tekintettel – összefonódnak egymással. Ezért a végrehajtó és a föderatív hatalom nehezen választható szét, és szinte mindig egy kézben kell egyesülniük. A felségjogokat, amelyek az uralkodót illették meg, Locke nem kezelte külön hatalomként, de e jogokat olyannak tekintette, amelyekkel valaki a törvény előírásai nélkül, sőt, olykor azzal ellentétesen, belátása szerint cselekedhet a

[11]Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről,* ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál, Budapest, Osiris–Attraktor, 2000. p. 248–249.
[12] *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények Országgyűlés Hivatala,* Budapest, 2022. p. 20-21.

közjó érdekében. Locke elméletének kifejtésekor elszakadt az egyes hatalmak mögött meghúzódó társadalmi-politikai erőktől, a társadalmi tényezőket intézményekké transzformálta. Szerinte a törvényhozó hatalomnak – amelynek célja annak megszabása, hogy miként használják fel az állam erejét a közösség tagjainak védelmére – nem kell állandóan működnie, mivel a törvények rövid idő alatt megalkothatók, és csak végrehajtásuk kíván folyamatos tevékenységet. Locke képe a törvényhozásról szintén eltér attól, amelyet mi ismerhetünk: külpolitikai és folyamatos működés híján ellenőrzési funkciója nincs, megbízatása pedig rövid időre szól, és egyszeri. [13]A montesquieu-i hatalommegosztási triász lényege, hogy a hatalommegosztás rendszerében az állami funkciók egy-egy intézményhez kapcsolódnak, amelyek más-más társadalmi erő, rend kezében vannak, és amelyek így szervezetileg és személyileg is elkülönülnek egymástól. [14]A montesquieu-i hármas képletbe már a XVIII. században is nehezen volt besorolható az alkotmányos monarchia mindennapi államügyektől elszakadó, politikailag semleges államfője – amelynek jogállása később a parlamentáris köztársaságok köztársasági elnöki intézményeinek is példaként szolgált –, valamint a municipális, azaz a helyi hatalom. Ezeket, mint további hatalmi ágakat Benjamin Constant illesztette a hatalommegosztás rendszerébe, ezzel is árnyalva azt, és a „klasszikus" hatalmi ágak státusát.[15]

A következőkben a hatalmi ágak hármasságának a vizsgálatát nem institucionális, hanem funkcionális felfogásban is szeretném megvizsgálni. A funkcionális felfogás több szerzőt[16] is arra inspirált, hogy Montesquieu rendszerét már nem institucionális, hanem funkcionális felfogásban vizsgálja meg. Ez többek között azt jelenti, hogy három szükségszerű állami hatalomgyakorlási-tevékenységi formát, funkciót keres minden állami szervnél, és akként osztályozza őket, hogy melyik dominál egyik vagy másik intézménynél. A törvényhozás így nem egy konkrét jogforrási szint (törvény) létrehozását jelenti, hanem bármilyen általános magatartási szabály (jogszabály) alkotását. A jogalkotás a végrehajtó hatalomtól sem idegen – elég a rendeletekre gondolnunk –, e funkció elsősorban a parlamentekhez kötődik, tehát ezen értelmezésben is a parlament törvényhozó hatalomként definiálható. Ugyanakkor a parlamenti működés sem nélkülözi a végrehajtó és a bírói hatalomra jellemző funkciókat, gondoljuk

[13] John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról* Gondolat, Budapest, 1986. p. 143.
[14] SÁRI János: *A hatalommegosztás történeti dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája* Osiris, Budapest, 1995. p. 37., illetve SÁRI János: *Hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv.* In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. p. 39.
[15] Benjamin CONSTANT: *Az alkotmányos politica tana* Pest Trattner Ny., 1862. p. 12. és p. 126.
[16] A hazai szakirodalomból például Csink Lóránt alkotmányjogász, és Varga Zs. András a Kúria elnöke.

például a személyi kérdések esetében az alkotmányi, jogszabályi rendelkezések egyedi esetre történő alkalmazására. [17]

Fontos megemlíteni azonban a tipikus parlamenti funkciókat, hatásköröket, mivel a demokratikus államokban a parlamentek hatáskörei jóval túlmutatnak a törvényalkotáson. A funkciók csoportosítása, sőt elnevezése is számos szempont szerint történhet, szinte szerzőnként eltérő kategóriákkal találkozhatunk. Közös vonása azonban ezeknek, hogy – valamilyen formában és megoszlásban – a következő funkciók gyakorlását rendelik a demokratikus államok parlamentjeihez; például az alkotmányozás, alkotmánymódosítás, törvényalkotás vagy a végrehajtó hatalom ellenőrzése, amelyek egyfajta jellegadóak a parlamentek vonatkozásában, így ezek pontos köre sem adható meg általános érvénnyel.[18]

A fentiek alapján is jól láthattuk, hogy a hatalommegosztás kérdéskörének vizsgálata a parlamentet helyezi el a politikai-alkotmányos rendszerben, és arra irányul, hogy megértsük: a hatáskörök sajátosságai és azok történeti fejlődése hatással van a hivatali szervezet fejlődésére, konkrét kialakítására.

2.2. AZ EURÓPAI PARLAMENTEK ÉS HIVATALAIK TÖRTÉNELMI FEJLŐDÉSÉNEK VÁZLATA

Az európai parlamentek fejlődéstörténete szorosan összefonódik az államiság, az alkotmányosság és a modern, bürokratikus közigazgatás kialakulásának folyamatával. A parlamentek intézményi evolúciója nem csupán a képviseleti elv megerősödésének története, hanem egyúttal az adminisztratív racionalizáció és szervezeti professzionalizáció kibontakozásának is lenyomata. A történeti fejlődés általános tendenciája a rendi gyűlésekből formálódó, korlátozott funkciójú tanácskozó testületektől a komplex, szakapparátussal támogatott, autonóm intézményekig vezetett.

A korai európai parlamenti formák – például az angol Parlament, a francia États généraux (rendi gyűlés) – elsősorban rendi alapon szerveződtek, és fő funkciójuk az adómegajánlás, illetve az uralkodóval való politikai egyeztetés volt. Az intézményesülés azonban fokozatosan együtt járt az eljárási szabályok rögzítésével és az állandó adminisztratív elemek megjelenésével.[19] Az

[17] VARGA ZS. András: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma.* Pázmány Law Working Papers 2013/5. Forrás: https://plwp.eu/docs/wp/2013/2013-5-VZSA.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.10.)
[18] PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* Osiris Kiadó, Budapest, 2002. p.58-59.
[19] J. R. MADDICOTT: *The Origins of the English Parliament, 924–1327.* Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1–6.

európai alkotmányos fejlődés egyik meghatározó iránya a parlamentek szerepének megerősödése volt, különösen azokban az államokban, ahol a hatalommegosztás elve és a felelős kormányzás gyakorlata megszilárdult.[20]

A parlamentarizmus működésének egyik kulcseleme a képviselet és az elszámoltathatóság egyensúlya. A parlament egyszerre szolgál a társadalmi érdekek artikulációjának színtereként és a kormányzati tevékenység ellenőrzésének intézményeként. E funkciók gyakorlása ugyanakkor jelentős mértékben függ az intézményi struktúrától és a politikai verseny jellegétől, ami a különböző demokráciák eltérő működési mintázataiban érhető tetten.[21]

A modern európai parlamentek kialakulása a képviseleti demokrácia elméleti és gyakorlati megszilárdulásával párhuzamosan ment végbe. A parlament a népszuverenitás intézményes megtestesítőjévé vált, amely a jogalkotás, a végrehajtó hatalom ellenőrzése és a politikai viták fórumaként működik. A reprezentáció intézményes formája, az eltérő és politikai kilengéseket is hozó képviselői szocializációk miatt azonban szükségképpen megkövetelte a működés formalizálását és szakmai támogatását. A képviselet fogalmának klasszikus elemzése rámutat, hogy az intézményesített felelősség és elszámoltathatóság stabil szervezeti kereteket feltételez. [22] Ennek megfelelően a parlamentek működésének adminisztratív dimenziója egyre hangsúlyosabbá vált. A parlamenti működés nem pusztán politikai folyamat, hanem „szabályozott intézményi tevékenység", amelyben az eljárási normák és a szervezeti struktúrák biztosítják a képviseleti funkció gyakorlati érvényesülését.[23]

Az európai parlamentek adminisztratív fejlődése több, egymással összefüggő tényező eredménye. Egyrészt a jogalkotási tárgykörök bővülése és a közpolitikai döntések komplexitásának növekedése megkövetelte a szakértői háttér megerősítését. Másrészt a pártrendszerek stabilizálódása és a bizottsági rendszer elterjedése differenciáltabb szervezeti struktúrát hozott létre. A modern parlamenti hivatalok feladatai közé tartozik a jogi és szakpolitikai elemzés, a dokumentáció és iratkezelés, a plenáris és bizottsági ülések adminisztratív támogatása, valamint a nemzetközi kapcsolattartás koordinációja.[24] A

[20] Vernon BOGDANOR: *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 1–4,
[21] Arend LIJPHART: *Patterns of Democracy*, New Haven–London, 1999. p. 9–12.
[22] Hanna F. PITKIN: *The Concept of Representation*. Berkeley–Los Angeles: University of California Press, 1967. p. 8–12.
[23] SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba.* Országház Könyvkiadó, Budapest, 2014. p. 45–47.
[24] Cristina LESTON-BANDEIRA (szerk.): *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. London–New York: Routledge, 2016. p. 1–6,

parlamenti adminisztráció tehát önálló, professzionális szervezeti egységgé vált, amely biztosítja az intézmény működésének folyamatosságát és szakmai megalapozottságát.

Közép- és Kelet-Európában a parlamentek fejlődése két jól elkülöníthető fázisban ment végbe: az első szakaszban a demokratikus intézményrendszer létrehozása, míg a második szakaszban annak konszolidációja és működési stabilizálása került előtérbe. Ebben a második fázisban a parlamentek már nem pusztán formális törvényhozó szervekként működnek, hanem egyre inkább a politikai rendszer központi koordinációs és közvetítő intézményeivé válnak.[25]

Az európai parlamentek fejlődésének történetéből kiemelhető a brit és a német modell, amely különös jelentőséggel bír, mivel mindkettő meghatározó hatást gyakorolt a modern parlamentáris rendszerek intézményi és adminisztratív struktúráinak kialakulására. Bár történeti pályájuk eltérő, mindkét esetben megfigyelhető a törvényhozási funkciók bővülésével párhuzamos szervezeti differenciálódás és professzionális adminisztráció kiépülése.

A brit parlamentarizmus az európai alkotmányos kormányzás egyik klasszikus modellje. Az angol Parlament középkori gyökerei után a 17. századi alkotmányos konfliktusok – különösen a polgárháború és az 1688–89-es forradalom – eredményeként megszilárdult a parlamenti szuverenitás elve, amely a brit alkotmányos rend alapvető doktrínájává vált. A parlament fokozatosan a törvényhozás kizárólagos fórumává és a végrehajtó hatalom politikai ellenőrzőjévé vált.[26]

A 19. századi választójogi reformok (Reform Acts) és a modern pártrendszer kialakulása jelentősen megnövelte a törvényhozási munka volumenét és komplexitását. Ennek következtében a brit parlament működése egyre inkább formalizált és szervezetileg differenciált lett. A House of Commons (Alsóház) és a House of Lords (Lordok Háza) saját, politikailag semleges tisztviselői apparátust épített ki, amely biztosítja az eljárási szabályok betartását, a törvényjavaslatok technikai előkészítését, a bizottsági munka koordinációját és a dokumentáció kezelését.[27]

A 20. század folyamán az angol parlamenti adminisztráció tovább professzionalizálódott. Létrejöttek a kutatási és elemző egységek – például a House of Commons Library –, amelyek

[25] Lásd bővebben: ÁGH Attila – ILONSZKI Gabriella (szerk.) (1996): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps.* Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, p. 1–15.
[26] Vernon BOGDANOR: *The Monarchy and the Constitution.* Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 1–4. és A. V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan, 1959. p. 37–40.
[27] Michael RUSH: *Parliament Today*. Manchester: Manchester University Press, 2005. p. 3–7.

szakpolitikai háttértámogatást nyújtanak a képviselők számára. A brit fejlődés egyik kulcseleme az intézményi autonómia: a parlament saját költségvetéssel és belső igazgatási struktúrával rendelkezik, amely a végrehajtó hatalomtól elkülönülten működik.[28] A parlamenti hivatalrendszer fejlődésében kulcsszerepet játszanak a parlamenti tisztviselők (clerk-ök). Ők a parlamenti eljárások szakértői, akik a plenáris ülések működését támogatják, a bizottságok munkáját szervezik, valamint a parlament adminisztratív működését biztosítják. A clerk-ök szakmai tudása és intézményi tapasztalata a brit parlamenti rendszer egyik legfontosabb stabilizáló eleme, mivel a hosszú idő alatt felhalmozott gyakorlat és precedensek ismeretét ők őrzik és adják tovább. Feladataik közé tartozik a törvényjavaslatok, kérdések és parlamenti dokumentumok szakmai ellenőrzése, valamint a képviselők tanácsokkal való ellátása is. A parlamenti tisztviselők (clerk-ek) esetében „kevés a pályaelhagyó", és a szakmai kompetenciák elsajátítása hosszú időt, akár évtizedeket igényel, ami azt jelenti, hogy a rendszer tudatosan épít a hosszú távú intézményi jelenlétre és tapasztalatra. Ez a gyakorlat biztosítja, hogy a parlamenti eljárásokhoz kapcsolódó, nagyrészt szokásjogi jellegű tudás ne szakadjon meg, hanem generációról generációra tovább adódjon a szervezeten belül[29] A brit modell tehát az evolutív intézményfejlődés és a fokozatos adminisztratív racionalizáció mintája.

A német parlamenti fejlődés eltérő történeti kontextusban zajlott. A 19. századi Reichstag (a német parlamentet 1871–1945), már rendelkezett törvényhozási funkciókkal, de a végrehajtó hatalommal szembeni ellenőrzési jogköre korlátozott maradt.[30] A weimari köztársaság idején a parlament szerepe formálisan megerősödött, azonban a politikai instabilitás és a pártrendszer fragmentációja akadályozta hatékony működését.[31]

A második világháborút követően létrejövő Német Szövetségi Köztársaság alkotmányos berendezkedése tudatosan a parlamenti stabilitás és a végrehajtó hatalom feletti kontroll megerősítésére törekedett. A német Bundestag (Alsóház) a népszuverenitás központi intézményeként kezdet működni, erős bizottsági rendszerrel és részletesen szabályozott eljárásrenddel.[32] A német Bundestag adminisztratív apparátusa egy fejlett, szakmailag magasan

[28] Philip NORTON: *Parliament in British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. p. 1–7.
[29] SZABÓ Zsolt (2025): *A brit parlamenti jog fejlődése*. Jog–Állam–Politika, 17. évf., 2. szám, p. 85.
[30] David BLACKBOURN: *The Long Nineteenth Century: A History of Germany, 1780–1918.* Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 223–229.
[31] Hans MOMMSEN: *The Rise and Fall of Weimar Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996. p. 31–36. Lásd bővebben: MEZEY Barna - SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet* Budapest, Osiris Kiadó, 2003.
[32] Wolfgang ISMAYR: *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012. p. 11–16.

kvalifikált struktúra. A parlament saját igazgatási szervezettel (Bundestagsverwaltung) rendelkezik, amely több ezer tisztviselőt foglalkoztat. Kiemelt szerepet töltenek be a Tudományos Szolgálatok (Wissenschaftliche Dienste[33]), amelyek jogi és szakpolitikai elemzésekkel segítik a képviselők munkáját. A bizottsági rendszer központi szerepe miatt az adminisztráció jelentős része a szakbizottságok működését támogatja.[34] A szervezeti felépítés világos hatáskör-megosztáson, formalizált eljárásokon és professzionális köztisztviselői karon alapul, ami jól illeszkedik a weberi racionális-legális bürokrácia modelljéhez.[35] A későbbi elemzésekben részletesebben fogom majd megvizsgálni a német parlamenti struktúrát.

A brit és a német parlament fejlődése eltérő történeti logikát követett: az előbbi esetében az intézményi kontinuitás és evolutív fejlődés dominál, míg az utóbbi esetében a 20. századi törések után tudatos alkotmányos újratervezés figyelhető meg, amikor a közép-európai országok visszatértek a demokratikus berendezkedéshez. Ekkor nem pusztán a korábbi intézmények helyreállítása történt, hanem egy tudatos alkotmányos újratervezés, amely során új alkotmányok, parlamenti struktúrák és eljárási szabályok jöttek létre. Ezek a rendszerek gyakran a nyugat-európai modellekből merítettek, ugyanakkor figyelembe vették a saját történeti tapasztalatokat is, különösen az autoriter és totalitárius múlt tanulságait.[36] Mindkét bemutatott modell azonban azt mutatja, hogy a parlamenti hatékonyság és demokratikus minőség szoros összefüggésben áll az adminisztratív kapacitás fejlettségével. A modern parlament nem pusztán politikai fórum, hanem komplex szervezeti rendszer, amelynek stabil és professzionális adminisztratív háttere a demokratikus működés egyik alapfeltétele.

2.3. A MAGYAR TÖRVÉNYHOZÓ TESTÜLET ÉS ADMINISZTRÁCIÓJÁNAK TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE

A parlamentek és az azokat kiszolgáló hivatalok fejlődéstörténetének átfogó vizsgálata megköveteli a szervezeti struktúrák történelmi korszakokon átívelő, szisztematikus elemzését, amely elengedhetetlen a komplex intézményi kép megalkotásához. Ezen evolúciós folyamat kiváló esettanulmánya a magyar Országgyűlés Hivatala genezisének, valamint intézményi

[33] A német Bundestagban nem egyetlen „tudományos szolgálat" működik, hanem több, szakterületek szerint tagolt szervezeti egység együttese. A „Wissenschaftliche Dienste" valójában egy ernyőfogalom, amely több különálló, de együttműködő szakmai egységet foglal magában. Ezek az egységek különböző területekre specializálódnak, például: alkotmányjog és közjog, nemzetközi jog és külpolitika, gazdaság és pénzügyek, környezetpolitika, társadalompolitika, tudomány- és technológiapolitika.

[34] Ludger HELMS: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1–6.

[35] Max WEBER: *Economy and Society*. Berkeley–Los Angeles: University of California Press, 1978. p. 212–216.

[36] Lásd bővebben: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*, Budapest, Osiris Kiadó, 2006.

fejlődésének áttekintése. Jóllehet a szervezet jelenlegi formájában mintegy három évtizedes múltra tekint vissza, a történeti rekonstrukciót megnehezíti, hogy a hazai törvényalkotást támogató korai adminisztratív tevékenységről csupán töredékes forrásanyag áll rendelkezésre. Alapvetően két kiterjedtebb forrástípusra támaszkodhatunk: a meghívólevelekre és a törvénykönyvekre. Ennek megfelelően a korai rendi országgyűlések kapcsán az adminisztratív folyamatok két stádiuma tárható fel a legpontosabban: az ülések előkészítésének fázisa, valamint maga a törvényalkotási gyakorlat. A jelen munka a továbbiakban kronológiai sorrendben elemzi a magyar törvényalkotás és az azt övező intézményi-szervezeti háttér fejlődését.[37] A továbbiakban kronológiai sorrendben vizsgálom a magyar törvényalkotást és annak háttérintézményét segítő szervezetrendszert.

2.3.1. A RENDI ORSZÁGGYŰLÉS KIALAKULÁSA

Magyarországon működik Európa egyik legrégebbi parlamentje.[38] Az 1298-as országgyűlésen már egyértelműen meghatározták, hogy III. András nem törvénykező, hanem törvényhozó gyűlést hirdetett meg és a részt vevő előkelők sem csak „alázatos kérelmezőként", hanem a törvényhozó hatalom részeseiként jelentek meg.[39] Az Anjou-korszakot követően Magyarországon folyamatosan[40] működött az országgyűlés, amely ez által szervesen fejlődhetett. 1790-ben fordult elő egyedül, hogy egyetlen követ sem rendelkezett országgyűlési tapasztalatokkal.[41] Ennek azért is volt nagy jelentősége, mert 1848-ig a házszabály leginkább szokásjogi szabályokból állt. Csak néhány, a házszabályokhoz kapcsolódó kérdés vonatkozásában került sor törvényi szabályozásra.[42]

A kora újkori rendi országgyűlések nem rendelkeztek a mai értelemben vett országgyűlési hivatallal. A diéta zavartalan működéséhez szükséges egyes tevékenységek elvégzése különböző intézményekhez, hivatalokhoz kapcsolódott. Ezek közül különösen kettő jutott nagyobb szerephez: a Magyar Kancellária (XVI. század második felétől Magyar Udvari

[37] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p.16.
[38]Az első országgyűlést III. András hívta össze 1290-ben, míg Angliában 1265-ben, Franciaországban pedig „csak" 1302-ben került sor az első parlament összehívására.
[39] BÉLI Gábor*: Árpád-kori törvényeink*. In: Jura, 2000/1–2. p. 35.
[40] Néhány szünetelést leszámítva -1662-1681: 19 év, 1687-1715: 28 év, bár eközben II. Rákóczi Ferenc hívott össze országgyűléseket. 1729–1741: 12 év, 1765–1790: 35 év, 1812–1825: 13 év Lásd bővebben: MEZEY Barna: *Összve szövetkeztetett szövetségünknek kötele: a jogalkotás alkotmányos keretei a Rákóczi-szabadságharcban.* Gondolat, Budapest, 2009. p. 356.
[41] DOBSZAY Tamás: *A rendi országgyűlés utolsó évtizedei (1790-1848)* Országház Könyvkiadó 2019. p. 339.
[42] EREKY István*: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok.* Sziklai Henrik kiadása, Eperjes,1917. I. k. p. 349.

Kancellária), illetve a személynök irányítása alatt álló királyi tábla (XVI. században kisebb kancellária).[43] A nemesi társadalom sokkal közvetlenebb, a társadalmi viszonyokból kifejlődött módokon szerveződött. Így politikai életben is uralkodóak maradtak a családias, atyafiaságos-patriarchális viselkedési formák. A magyar nemesség „idegenkedett" a szervezettebb bürokratikus működéstől, a viszonyok és ügyintézési módok merev szabályozottságától, számos eljárás szóban folyt, ingadozó szokások alapján.[44]

Kezdetben a nemeseknek személyesen meg kellett jelenniük az országgyűléseken. A kis- és középnemesség csak tömeges részvételével tudott nyomást gyakorolni a jóval kisebb létszámú főurakra, de ilyen tömeg nem volt alkalmas az egyöntetű és rendszeres munkára. A szegényebb nemesek – miután pénzük elfogyott – hamar távoztak. Ezért – különösen a törökök elleni honvédő háború miatt – fokozatosan áttértek a követek általi képviseleti rendszerre. A követküldés szokásával együtt alakult ki a követutasítás (instructiones) intézménye is. A nemesi vármegyék követeiket szigorú utasításokkal látták el, a XVIII. századtól már általános elvvé vált az a gyakorlat, hogy a királyi meghívólevél (litterae regales) által meghatározott törvényjavaslatokra válaszként, a vármegyék a követutasításokba foglalták sérelmeiket és kívánságaikat (gravamina et postulata). Amennyiben valamilyen új téma merült fel, akkor a követeknek pótutasítást kellett kérniük.[45] Az 1608. évi k. u. I. tc. szabályozta az Alsó- és Felsőtábla szervezetét, ezzel stabilizálódott a szokásjogi úton már korábban kialakult kétkamarás országgyűlési rend.[46] Ezzel eleve elejét akarták venni annak az önkényes eljárásnak, hogy a király tetszése szerint hívja meg a kiváltságos rendeket az országgyűlésre. A kétkamarás rendszer kialakítása rendkívüli stabilitást adott a magyar Országgyűlésnek. A Felső- és Alsótáblát lényegében egy testületnek tekintették, ezért mindkét táblán ugyanazon időben, ugyanabban a városban (leginkább Pozsonyban), ugyanazzal a tárggyal foglalkoztak, és üzenetváltással tartották egymással a kapcsolatot.[47]

Az Országgyűlés történetének első évszázadaiban a király határozta meg az országgyűlés összehívásának időpontját. A XVII. század második felétől törvényekkel igyekeztek a rendek

[43] A mai hivatal feladatait részben maga az országgyűlés látta el, részben pedig a királyi hatalom eszközeként kialakított kormányszerv, a kancellária, valamint a király bírói hatalmát gyakorló kúria. PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában*, Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p.41.
[44] PELYACH i.m.p.71.
[45] SZIJJÁRTÓ M. István: *A diéta. A magyar rendek és az országgyűlés 1708–1792.* Osiris Kiadó, Budapest, 2005. p. 58.
[46]TÓTH-BARBALICS Veronika: *A magyar országgyűlés a dualizmus korában II. A Főrendiház,* Országház Könyvkiadó 2021. p. 19.
[47] BÓNIS György: *Magyar jogtörténet* Méhkas Diákszövetkezet, Kolozsvár, 1943. p. 100.

elérni, hogy ez háromévente – de szükség esetén hamarabb – megtörténjék. Az ülések kitűzése, megnyitása, a tanácskozások vezetése, a csend- és rendtartás, a döntéshozatal módjának meghatározása a két tábla elnökétől függött. A jegyzői feladatokat, a tárgyalás alapjául szolgáló iratok felolvasását a királyi ítélőtábla ítélőmesterei végezték. A két tábla vezetői kivétel nélkül a király által kinevezett főméltóságok voltak, ezért hivataluknál fogva szinte leplezetlenül az uralkodó érdekeit képviselték. Mivel a jórészt szokásjogon alapuló házszabály nem szabályozta elég szigorúan az országgyűlés tanácskozási rendjét, így nagy teret hagyott az elnökök önkényes ülésvezetésének. A szavazatokat nem számlálták, hanem mérlegelték.[48]

A rendi országgyűlésben több száz éven keresztül jobbára a sérelmi politikára jellemző eseti jogalkotás volt a meghatározó. A XVIII. század második felében a gazdasági és társadalmi viszonyok már annyira bonyolulttá váltak, amely minden addiginál határozottabb minőségi változást követelt meg a jogi szabályozás előreláthatósága, kiszámíthatósága, áttekinthetősége vonatkozásában. A mennyiségi jogalkotás áttekinthetetlen jogszabálytömeget eredményezett, ezért újfajta rendszerezésre volt szükség. Ez már nem volt megfelelő módszer, hiszen az csak a hatályos jogszabályok összegyűjtését, rendszerezését jelentette, így minőségében új jogalkotási technika vált szükségessé. A kodifikáció a természetjogi elvek uralkodóvá válásával új jelentést kapott, ekkortól kezdve a jogalkotás különleges fajtája lett, amely az egy jogágba tartozó összes jogszabályt tartalmazta és minden korábbi ilyen jellegű rendelkezést hatályon kívül helyezett. Amikor II. József a halála előtt, 1790. január 28-i leiratában elrendelte Magyarországnak az 1780. évi állapotába való visszahelyezését[49] a magyar nemesi elit már nem elégedett meg az in integrum restitutióval, hanem elhatározta az egész magyar jogrendszer reformját és modernizációját. A sarkalatos törvények egésze, mint „alkotás" akkor vált nyilvánvalóvá a magyar rendek előtt, amikor II. József nemcsak az egyes törvényeket, hanem azok összességét támadta meg. Ekkor észlelték, hogy a törvényes állapot a nemzetnek milyen fontos tényezője és alkotórésze.[50]

A „kalapos király" halálát követően egymás után adták ki az egyes alkotmány-, illetve reformtervezeteket. A természetjogi iskola[51] fogadtatta el azt az elvet, hogy a jognak ki kell

[48] KÉRÉSZY Zoltán: *Rendi országgyűléseink tanácskozási módja: jogtörténeti tanulmány.* Vitéz Nyomda, Kassa, 1906. p. 18–19.
[49] II. József rendelkezései közül ez volt az egyetlen, amelyet a magyar közigazgatás készségesen végrehajtott.
[50] MARCZALI Henrik: *Az 1790/91. évi országgyűlés.* Akadémiai Könyvkiadó, Budapest, 1907. I. k. p. 110.
[51] Gróf Széchényi Ferenc, gróf Batthyány Alajos, báró Skerlecz Miklós, Ócsai Balogh Péter, Hajnóczy József, Koppi Károly, Berzeviczy Gergely írásai a természetjogi iskolának megfelelően az alanyi jogosultságokat helyezték előtérbe, amelyek védelmét az állam köteles biztosítani.

terjednie a kormány, a kormányozottak, valamint a közigazgatás és az egyes emberek közötti viszonyok szabályozására. Éppen ezért a természetjogi iskola tanításai szorosan összekapcsolódtak a társadalmi szerződés gondolatával, amely 1790-től a magyar nemesség körében rendkívüli népszerűségnek örvendett. Különösen az elméletnek az a része, amely szerint a nép és az uralkodó, mint egyenlő jogú felek állnak egymással szemben. Arra hivatkoztak, hogy a társadalmi szerződés, mint minden kétoldalú szerződés, bármikor felbontható, de nemcsak az uralkodó, hanem a nép részéről is. Mivel II. József egyoldalúan megszegte a társadalmi szerződést, így a nép felszabadult kötelezettségei alól és egy új szerződést kell kötnie II. Lipóttal. [52]

A Montesquieu által képviselt hatalommegosztás elmélete rövid idő alatt nagy tekintélyre tett szert Magyarországon. „A törvények szelleméről" című könyv szerzője a magyar nemességről elismerőleg nyilatkozott, arra is hivatkozva, hogy a nemesség a monarchia elengedhetetlen feltétele, amely nélkül ez az államforma despotikussá válna.[53]

A különböző alkotmánytervezetek és egyéb reformokat pártoló javaslatok hatására született meg az 1790–91. évi országgyűlés jó néhány törvénye. Ezenkívül egy bizottságot bíztak meg azzal a feladattal, hogy dolgozzon ki egy modern házszabályt. Az 1792–1793-ban működött bizottság el is készítette az országgyűlés ügyrendjének tervezetét, amely egyszerűsége ellenére biztosította volna a diéta zavartalan működését. Ennek értelmében a plenáris ülések megnyitásakor a házelnök terjesztette elő javaslatait, ezután jelentkezési sorrendben lehetett röviden és világosan a tárgyhoz hozzászólni. Az ügyrend tilalmazta a szónok közbeszólásokkal vagy egyéb módon való megzavarását. A házelnök, ha másként nem tudta a rendet fenntartani, azonnal feloszlathatta az ülést. Az országgyűlési ifjúságot nem akarták az ülésekről kitiltani, mivel úgy gondolták, hogy a tanácskozások hallgatásával sokat tanulhatnak, de csak azokat engedték be, akik belépőjegyet váltottak. A házelnök attól, aki megzavarta az ülést, a belépési engedélyt visszavonhatta. Az elnök emellett zárt ülést is elrendelhetett.[54]

Az 1843–44. évi országgyűlés részeredményei[55] után, az 1847-ben összehívott országgyűlés előtt tették közzé az Ellenzéki Nyilatkozatot. A Nyilatkozat bevezetőjében megemlékezett az

[52] MARCZALI i.m. p. 89., BÓNIS i.m. p. 177.
[53] Lásd bővebben: MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962. XXXI. 32., I. 9., II. 4.
[54] MÁLYUSZ Elemér: *A reformkor nemzedéke*. In: Századok, 1923/1–6. p. 26.
[55] A magyar államnyelv 1844. évi II. tc., nem nemesek birtokképessége 1844. évi IV. tc., nem nemesek hivatalviselése 1844. évi V. tc.

alkotmányos és nemzeti sérelmekről, valamint leszögezte, hogy ezek megismétlődését csak a következő alkotmányos reformok megvalósulása zárhatja ki: a közteherviselés, a törvény előtti egyenlőség, a kötelező úrbéri megváltás, az ősiség megszüntetése, a költségvetésnek az országgyűlés általi ellenőrzése, a népképviselet, az országgyűlésnek felelős kormány kinevezése.[56]

2.3.2. A POLGÁRI PARLAMENTARIZMUS TÖRTÉNETE

Az 1848-as forradalom lehetővé tette, hogy a rendi képviseleti monarchiát alkotmányos monarchiává alakítsák át. Nem teljesen új, kartális alkotmányt készítettek, hanem a jogfolytonosságot megőrizve a korábbi alkotmányt módosították. Ez azért is volt lehetséges, mert nem egy abszolút monarchiával szemben kellett megfogalmazni az új jogszabályt, hanem az utolsó rendi országgyűlés nyilatkozta ki, hogy nem a kiváltságos osztályok, hanem az egész nemzet képviseletében jár el. [57]

Az alkotmányosság követelményeit a legfőbb vonásokban teljesítették: a népképviseleti választójog és az országgyűlés szabályozásával megvalósították a népszuverenitás és a népképviselet elvét, míg a hatalmi ágak elválasztása, a független, országgyűlésnek felelős kormány felállítása az 1848. évi III. tc.-kel történt meg. Az 1848. évi IV. tc. már a házszabályok vonatkozásában is több fontos kérdést szabályozott. Többek között, hogy az elnököt és egy másodelnököt a Főrendi táblához, a tábla tagjaiból, Ő felsége nevez ki, de jegyzőit, szinte saját tagjai közül, titkos szavazás útján a tábla maga választja. A királyi tábla a képviselők táblájának kiegészítő része lenne, a Képviselő tábla egy elnököt, két alelnököt és jegyzőket, tagjainak sorából, titkos szavazás útján maga választ. Mind a két táblának elnökei az országgyűlés egész ciklusára, a többi táblahivatalnokok pedig évenként, az első ülésben választathatnak, és illetőleg neveztetnek ki.[58]

Mindkét ház a törvényi előírásnak megfelelően már 1848 júliusában – leginkább a francia és a belga parlament gyakorlatát figyelembe véve – elkészítette házszabályait. Az Alsóházban a korban legidősebb képviselő elnökletével kezdődött el a tanácskozás, míg a hat legfiatalabb képviselő a jegyzői tisztet látta el. A mandátumok bemutatása után döntött a ház tagjainak

[56] Lásd bővebben: *Ellenzéki Nyilatkozat (1847).* In: Kossuth Lajos összes munkái, XI. kötet (1847–1848). Budapest: Akadémiai Kiadó.
[57] BARNA Attila – HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor –TÓTH Zoltán József: *Magyar Állam és Jogtörténet* NKE 2014. p. 32.
[58] BARABÁSI Kun József: *A parlamenti házszabályok: Politikai tanulmány.* Franklin, Budapest, 1907. p. 58.

igazolásáról. Miután legalább 226 képviselőt igazoltak, elnököt, két alelnököt és hat jegyzőt választottak. Az elnök nyitotta meg és zárta be az üléseket, gondoskodott a rend fenntartásáról, de nem vehetett részt a vitában és nem is szavazhatott. A jegyzőkönyvet a kormánylap közölte, később hivatalos kiadványban adták ki. A kilenc bizottság tagjait sorsolták. Emellett egy bizottság foglalkozott a városok, községek és magánosok sérelmeivel. Az Alsóházban a képviselők egyszerű többsége volt szükséges a döntéshozatalhoz. A kérdést mindig az elnök tette fel, és a követek felállással szavaztak. 20 képviselő előterjesztésére az elnöknek név szerinti szavazást kellett elrendelni. A Főrendiházban a határozathozatalhoz kezdetben 30, később 20 tag részvételét írták elő. Mindkét ház ülései nyilvánosak voltak, de a miniszterek, az elnök, vagy 10 képviselő kérésére titkos ülést is tarthattak.[59]

Az 1848. évi IV. tc. 15. §-a alapján megalkotott házszabályok alapelvei egészen 1912-ig nem változtak. Ekkor Tisza István az ellenzék 11 hónapja tartó obstrukciójára reagálva terjesztette elő a házszabály módosítását. Az ellenzék sípolt, dobolt és minden más módon olyan hangzavart keltett, hogy nem tudták folytatni az ülést. Ekkor Tisza István a rendbontókat karhatalommal vezettette ki. Június 7-én újabb példátlan eset fordult elő. Kovács Gyula ellenzéki képviselő az újságírói karzatról a terembe ugrott, és az kiáltotta: „Van még itt egy ellenzéki!" Ezután pisztolyával háromszor is rálőtt Tisza Istvánra, de egyszer sem talált. Majd öngyilkossági szándékkal önmaga ellen fordította fegyverét, de ezt is elhibázta. A dualizmus idején az országgyűlési képviselők felszólalásairól, parlamenti munkájáról részletesen beszámolt a sajtó. Mikszáth Kálmán országgyűlési karcolataiban szemléletesen mutatta be, hogyan készültek a nagyobb szónoklatokra, milyen módon igyekeztek egyesesetekben az orátorokat megzavarni.[60]

A modern népviseleti országgyűlés hivatali apparátusa valójában 1865 után épülhetett ki Magyarországon, amikor az osztrák-magyar kiegyezési tárgyalásokkal kezdetét vette a törvényhozás folyamatos, fél évszázadon át tartó működése. A szervezeti struktúra meglehetősen gyorsan, lényegében már az első évtizedben kialakult, hiszen az üzemszerű törvényhozás működését a kiegyezést követően azonnal biztosítani kellett. Hivatalosan a képviselőház az első országgyűlési ciklus végén, 1868. július 20-án elfogadott határozatával

[59] BEÉR János: (szerk.): *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1954. p. 30. BÓNIS György: *A rendi képviselettől a népképviseletig*. In: Ádám Antal–Benedek Ferenc–Szita János: (szerk.): *Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára.* Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 95. Pécsi Tudományegyetem ÁJK, Pécs, 1980. p. 78.

[60] Lásd bővebben: MIKSZÁTH Kálmán: *Mikszáth Kálmán országgyűlési karcolatai.* Légrády Testvérek, Budapest, 1892.

rendelkezett egy állandó hivatali szervezet felállításáról.[61] Ebben az időszakban jelentősen előrehaladott a törvényhozási munka szakszerűsége, a máig alkalmazott eljárásrendek lényegében ekkor alakultak ki. Ilyen volt például a bizottsági struktúra és a hivatali apparátus kiépülése, valamint a döntés-előkészítés folyamatának rögzülése. A korábban egyértelműen vitaparlamentként tevékenykedő országgyűlés fokozatosan munkaparlamenti jegyeket kezdett mutatni. Számos vonatkozásban nyugati példák jellemezték a működést, például a döntéshozatal növekvő hatékonysága, a képviselők professzionalizálódása vagy a politikai nyilvánosság átalakulása és a pártok erősödő szerepe is.[62]

2.3.3. A HORTHY-KORSZAK PARLAMENTJE

Az 1918 őszi forradalommal hatalomra került új politikai vezetőréteg semmilyen formában nem tartott igényt az addigi kétkamarás országgyűlés munkájára. A Képviselőház 1918. november 16-án kimondta önmaga feloszlatását, a főrendiház pedig berekesztette üléseit.[63]

A politikai viszonyok normalizálódásának egyik fontos eleme volt annak a biztosítása, hogy 1920. január végén lebonyolított nemzetgyűlési választásokat követően a törvényhozás is megkezdhette újra a működését. Az 1920 februárjától 1944 tavaszáig húzódó – Horthy Miklós kormányzó nevével jelzett – időszak állami berendezkedése a polgári parlamentarizmus keretein belül működött. Az 1921. évi XLVII. törvény elfogadásával a nemzetgyűlés kimondta a Habsburg ház trónfosztását, ugyanakkor az állam formájában nem állt be változás, hiszen Magyarország király nélküli királyságként működött tovább a két világháború közti időszakban. Az államfői tisztséget a királyt helyettesítő kormányzó töltötte be, amely pozícióra 1920-ban nagybányai Horthy Miklóst nevezték ki. Az 1920. évi I. törvénycikknek megfelelően a nemzeti szuverenitás egyetlen képviselője a Nemzetgyűlés volt, amelynek működését az 1918 előtt irányadó törvények szabályozták. A Nemzetgyűlés feladata volt az államformához és az államfőhöz kapcsolódó vitás kérdések megoldása, valamint a képviselők választásáról és a Főrendiház reformjáról szóló törvények megalkotása is. [64]

[61] Képviselőházi Napló 1865-1868. IX. kötet. Pest, 1868,180. (1868. július 20-i ülés)
[62] Lásd bővebben: CIEGER András: *A magyar országgyűlés a dualizmus korában I. A képviselőház (1865-1918)* Budapest, 2021.
[63] SCHÖNWALD Pál: *A magyarországi 1918-1919-es polgári demokratikus forradalom állam-és jogtörténeti kérdései.* Budapest, 1969. p. 93-164.
[64] LÉGRÁDY Eszter: *A magyar parlamentarizmus története* In: KEREKES Margit (szerk.): *A magyar Országgyűlés* Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2016. p. 36.

Az 1920-as évek parlamentarizmusát összességében a konszolidáció jellemezte. Az 1939-es választójogi reform következményeként megerősödött a szélsőjobb, ennek eredményeként a Nyilaskeresztes Párt a legnagyobb ellenzéki csoportosulássá nőtte ki magát. Az Országgyűlés politikai súlyában ekkorra már egyébként is változás következett be, a törvényhozó hatalom kiesett az események irányításából. Az ország német megszállását követően a baloldali és a polgári ellenzéki pártokat feloszlatták, de a jogfolytonosság látszata egészen 1944. október 16-ig, a háborúból való kiugrási kísérlet másnapjáig fennmaradt. Ezt követően Horthy kinevezte miniszterelnöknek Szálasi Ferencet, majd lemondott államfői tisztségéről. A kormányzói tisztség megüresedése maga után vonta az Országtanács összehívását, amely Szálasi nyomására Kormányzótanács néven, egy ideiglenes államfői testület felállításáról határozott. A Kormányzótanács döntött a miniszterelnöki és államfői pozíció egyesítéséről, az Országgyűlés szerepe pedig formálissá vált.[65]

Fontos megemlíteni, hogy a revíziós törekvések eredményeként visszacsatolt területeken nem tartottak választásokat, hanem a miniszterelnök, illetve a kormányzó javaslatára határozatban került sor a képviselők meghívására a törvényhozás mindkét Házába. Mind a Nemzetgyűlés, mind a későbbi Országgyűlés működési elvei a dualista alapokat tükrözték, a törvényhozás munkaritmusa már 1920 első hónapjaiban kiforrott. Az ülés megnyitásához és feloszlatáshoz kormányzói kéziratra volt szükség. Az első ülés levezetése a korelnök feladata volt, az ünnepélyes megnyitót a képviselők mandátumának igazolása és a tisztségviselők megválasztása követte.[66] A törvényjavaslatok tárgyalásának szakaszai 1939-ig a következők voltak: a benyújtást követően az illetékes bizottság tárgyalása – elsőként általánosságban, majd részleteiben; a Nemzetgyűlés/Országgyűlés tárgyalása – elsőként általánosságban, majd részleteiben – előzetes bejelentés alapján a szónokok hozzászólásai; a vita lezárása után a harmadszori „olvasás" és az újabb szavazás. A szavazás általában felállva történt, de harminc képviselő kérésére az elnöknek lehetősége volt név szerinti szavazás elrendelésére is. [67]

A belső működési szabályokat ebben az időszakban is a házszabály rögzítette, ám mégis széles körben volt lehetőség az obstrukcióra, mivel az első nemzetgyűlés alkalmával ideiglenesen az 1908. évi házszabály lépett életbe. Az obstrukció visszaszorításának érdekében 1924-ben, majd 1928-ban is újabb szabályozásra került sor, amely szigorúbb feltételeket határozott meg

[65] KOLLEGA TARSOLY István (főszerk.): I. *KÖTET Politika és társadalom, hadtörténet, jogalkotás, A nyilas hatalom* https://mek.oszk.hu/02100/02185/html/70.html (Letöltés ideje: 2023.11.15.)
[66] PÜSKI Levente: *A Horthy-korszak parlamentje* Osiris Kiadó 2015. p.54-55.
[67] *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények* Országgyűlés Hivatala 2022. p. 51-53.

a tanácskozások és beszédek idejét illetően, valamint szűkebb keretek közé szorította az egyéb képviselői jogokat is, ennek eredményeképpen az ellenzék parlamenti mozgástere a gyakorlatban jelentősen szűkült. A Felsőház tagjait illetően fontos megemlíteni, hogy örökös jogon, méltóság vagy hivatal alapján, továbbá választás vagy kinevezés útján válhattak az Országgyűlés tagjává. Funkcióját tekintve a felsőház eredetileg ellensúlyozó szerepet töltött volna be a képviselőházban megjelenő szélsőséges nézetekkel szemben. Megillette a törvénykezdeményezés joga, valamint két alkalommal is új javaslat elkészítését kezdeményezhette, amennyiben nem találta megfelelőnek a Képviselőház által elfogadott törvényjavaslatot. Vétójog hiányában azonban 1937-ig a felsőház jóváhagyása nélkül is az államfő elé kerülhetett a törvényjavaslat.[68]

2.3.4. A PARLAMENTARIZMUS FELSZÁMOLÁSA ÉS AZ EGYPÁRTRENDSZER LÁTSZATPARLAMENTJE

Az 1944. december 21-étől 1949 tavaszáig ülésező Ideiglenes Nemzetgyűlésnek, az ellenzék nélküli Nemzetgyűlésnek és az összes ellenzéki pártot egymás után likvidáló Országgyűlésnek nem volt valódi hatásköre és döntési kompetenciája. Ebben az időszakban kezdődik el, hogy az országos politika a magyarországi hagyományoktól eltérően kiköltözött az országgyűlésből a pártkongresszusba, a végrehajtás feladatai pedig elsődlegesen a pártirányítást a kongresszusok között ellátó Központi Vezetőség és tagjaiból kikerülő Politikai Bizottságba, valamint a pártapparátust irányító Titkársághoz kerültek. Ugyancsak a pártot irányítóktól függött a fontosabb szervek és szervezetek vezetőinek a kiválasztása.[69]

A magyar alkotmány és állam történetében nem ismeretlen jelenség az átmenetiség, az ideiglenes korszakok jelenléte. Ennek megfelelően került sor az Ideiglenes Nemzetgyűlés képviselőinek a megválasztására.[70] A képviselők leginkább az ellenállásban résztvevő pártok és szervezetek[71] soraiból kerültek ki. Mivel a választások lebonyolításának feladatát jórészt kommunista aktivisták hajtották végre, a Kommunista Párt 39%-os többséget szerzett. Egyrészt az ideiglenesség elismerésével, mert nem rendes választás előzte meg és csak az ország keleti

[68] LÉGRÁDY i.m. p. 41.
[69] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p.195-196.
[70] GYARMATI György: *A parlamentarizmus korlátai és annak következményei az Ideiglenes Nemzetgyűlés tevékenységére.* In: Társadalmi Szemle, 1995/4. 77.; HUBAI László–TOMBOR László: (szerk.): *A magyar parlament (1944–1949).* Gulliver Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1991.; SZERENCSÉS Károly: *Parlamentarizmus korlátai*. in: *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század*. ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, Budapest, 2000. p. 553.
[71] Magyar Kommunista Párt, Szociáldemokrata Párt, Független Kisgazdapárt, Nemzeti Parasztpárt, Polgári Demokrata Párt, szakszervezetek

fele képviselteti magát, ezért csak határozatokat hozhatott, másrészt a nemzetgyűlés megnevezésével, a debreceni helyszín kiválasztásával látszólag még a magyar közjogi hagyományokra is odafigyeltek. Viszont félreérthetetlenül jelezte a megváltozott viszonyokat, hogy az alakuló ülést december 21-re, Sztálin születésnapjára időzítették.[72]

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. december 21–22-én *„a nemzet akaratának kifejezésére hivatottá, a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé”* nyilvánította magát. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés – két lépésben kiegészülve – 1945 szeptemberében ült ismét össze, amikor jóváhagyta az Ideiglenes Nemzeti Kormány *(Dálnoki Miklós Béla kormánya, 1944. december 22.–1945. november 15.)* legfontosabb intézkedéseit, és törvényi szinten erősítette meg az új államiságot. Szovjet nyomásra koalíciós kormány alakult, amelynek összetétele nem tükrözhette a választási eredményeket. Bár a miniszterelnököt a kisgazdák adhatták, de a tárcákat fele-fele arányban osztották szét. A kommunisták a Belügyminisztérium mellett megkapták a közlekedésügyi tárcát is. Ezzel a közlekedést, a postát, a politika és a gazdaság ütőerét ellenőrzésük alá tudták vonni. Propaganda célokból szerezték meg a Népjóléti Minisztériumot. Három tárcát a kommunistákkal együttműködő szociáldemokraták kaptak (ipar, igazságügy, kereskedelem). Ennek következtében a Nemzetgyűlésben egy rendkívül furcsa, a demokrácia alapelveivel ellentétes helyzet alakult ki. Mindegyik párt tagja lett a kormánykoalíciónak, így nem maradt ellenzék. A koalícióban többséget alkotó kisgazda képviselők kerültek a hatalmi pozíciókat megszerző kommunistákkal szemben, quasi ellenzéki szerepbe.[73]

A Nemzetgyűlés működésének az 1946 januárjában alkotott, részletesen kidolgozott nemzetgyűlési házszabály adott demokratikus keretet. A köztársasági államformát megteremtő 1946. évi I. törvény a parlamentet a hatalommegosztás elve szerint építette be a kormányzati rendszerbe. A szalámitaktika[74] miatt szétzilálódott Nemzetgyűlést a köztársasági elnök feloszlatta és 1947. augusztus 31-re új választásokat írt ki. A Kommunista Párt a Belügyminisztérium révén, többféle módon is meghamisította az eredményeket. A Kommunista Párt ezután sorra szüntette meg az egyes pártokat. Először az ellenzéki pártok kerültek sorra, majd 1948-ban bekebelezték a Szociáldemokrata Pártot, és létrehozták a Magyar

[72] *Az új államiság kiépítése Magyarországon:* https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/2vhSzakkonyv-magyarok-a-ii-vilaghaboruban-2/magyarorszag-es-a-magyar-kiralyi-honvedseg-a-xx-szazadi-vilaghaboruban-1914-1945-BB49/az-uj-allamisag-kiepitese-magyarorszagon-60D/ (Letöltés ideje: 2023.11.15.)
[73] Uo.
[74] A kommunista párt módszere a Rákosi-diktatúra kiépítése során. Apránként „szeletelték “fel a velük ellentétben álló pártokat.

Dolgozók Pártját. Ennek a folyamatnak az eredményeként csak egyetlen párt, a kommunista állampárt maradhatott meg. Az 1949-es választások már nem is okozhattak problémát, hiszen már csak egyetlen pártlistára lehetett voksolni. [75]

A parlament ezekben az években szinte állandóan ülésező testület (a két rövid ciklus alatt 261 ülés volt), a pártok küzdelmeinek fóruma, a politikai nyilvánosság része lett. A képviselők a két ciklus alatt közel másfél száz törvényt alkottak meg, és megközelítőleg 600 interpellációt jegyeztek be. Az 1945–49 közötti parlamentarizmusra jelentősége mellett a korszakból következően jellemző, hogy: „szabálytalan" parlamentarizmus volt; a törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás és az utólag törvényerőre emelt rendeletek végig uralták a korszakot. A szabálytalan parlamentarizmus egyik tipikus példája, hogy a kormányok összetétele nem a választási győzelmek és a klasszikus többségi elv mentén alakult, hanem a nagyhatalmi érdekszféra szereposztása szerinti belső koalíciós egyezkedések mentén.[76] Emellett ebben az időszakban, a koalíciós korszakban működő Hivatalt megszüntették és az apparátust beolvasztották a szovjet mintára létrehozott új kollektív államfői testületbe, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának Titkárságába. Létszáma a korábbi hivatali létszám ötödére csökkent.[77]

1949-től 1990-ig még azt a kevés illúziót is felszámolták, ami a koalíciós időszakot jellemezte.[78] A szocialista országok parlamentjeinek mintája az a modell volt, amely a Szovjetunióban, mindenfajta alkotmányos hagyományok hiányában, a hadikommunizmus időszakában alakult ki. Az ún. sztálini alkotmány alapján megfogalmazott Magyar Népköztársaság Alkotmánya szerint: a Magyar Népköztársaság legfőbb államhatalmi szerve az Országgyűlés. Az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból folyó összes jogokat, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Valójában a jogkörök egyikét sem gyakorolta az Országgyűlés, működése sem volt folyamatos, évente egy-két alkalommal néhány napot ülésezett. Bár az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat kimondta, hogy az eredményes munka érdekében az eddiginél többet kellene az Országgyűlést összehívni,

[75] SZERENCSÉS Károly*: A kékcédulás hadművelet. Választások Magyarországon,* 1947. Budapest, Ikva, 1992. p. 11.
[76] Lásd erről részletesen: PALASIK Mária: *Parlamentarizmustól a diktatúráig, 1944–1949*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017.
[77] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p. 240.
[78]Lenin kinyilatkoztatása szerint: *„Képviseleti intézmények nélkül nem képzelhetjük el a demokráciát, még a proletár-demokráciát sem, de a parlamentarizmus nélkül elképzelhetjük és el is kell képzelnünk."*

a gyakorlatban azonban ez nem valósult meg. Ennek megfelelően nagyon kevés törvényt alkottak.[79]

1982-ben pl. összesen kettőt, az is a költségvetésről, illetve a zárszámadásról szólt. Az Országgyűlés ténylegesen nem ellenőrizte a költségvetést, a Kormány elnökét és tagjait sokszor még formálisan sem választotta meg. A statisztikai szemlélettel összehívott képviselők, akik „másodállásban," minden apparátus és valódi jogkör nélkül tevékenykedtek, évente meghatározott időben, reprezentációs célból ellátogattak a Parlament épületébe, ahol a párt által előre kidolgozott és elfogadott javaslatokat szavazták meg. Érdemi hozzászólások helyett inkább ünnepi beszédek hangzottak el, amelyek megállapították, hogy a szocializmus építése milyen jó ütemben halad előre.[80]

A házszabályok és a parlamenti szokásjog szerepe is formálissá vált. Az állampárti diktatúra első házszabályait 1950-ben fogadták el. Az 1949. december 7-én megválasztott 15 tagú házszabály-előkészítő bizottság 1950. május 6-án egyetlen nap alatt megtárgyalta és elfogadta az új ügyrendet. Így azt két nappal később az Országgyűlés is megszavazhatta. A korábbi állandóan ülésező Országgyűlés 111 §-ból álló házszabályait 28 §-ra csökkentették le. Kihagyták a házszabályból a többpárti parlament működéséhez szükséges intézményeket, szabályokat (pl. interpellációs jog, napirend előtti felszólalások, képviselői önálló indítványok, a beszédidő szabályozása), de a klotűr megmaradt. Az állandó bizottságok számát 19-ről 4-re csökkentették. [81] Emellett 1950-ben az Országgyűlés könyvtárát elszakították a parlamenttől, és a nyilvános könyvtárként a Művelődésügyi Minisztérium felügyelete alá helyezték. Az Országház immár elsősorban a kormánynak és bővülő hivatalszervezetének adott otthont és az épület fenntartását, üzemeltetését a Minisztertanács Titkársága vette át.[82]

Az 1953. évi magyarországi választások minden idők legnagyobb „sikerét" hozták. Rákosi Mátyás „fölényes győzelmet" aratott, ez mégsem jelentett semmit, hiszen nem hívták össze a parlamentet – az alkotmánynak megfelelően 30 napon belül –, mert Moszkvába rendelték Rákosi Mátyás pártfőtitkár-miniszterelnököt és még jó néhány vezetőt. A moszkvai találkozón a szovjet vezetők bírálták Rákosit, majd leváltották, és Nagy Imrét tették meg Magyarország

[79] SMUK Péter: *Az Országgyűlés funkcióinak fejlődéstörténete - 1985–1990 tanulmány* az OTKA PD75816 számú posztdoktori kutatás keretében készült, tisztelegve a rendszerváltoztató sarkalatos törvények 20. évfordulójának. p. 39. https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/3/Smuk.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.27.)
[80] PETŐ Iván: *A Szovjetunióban ezt mindig így csinálják.* In: História, 1987/5–6. p. 52.
[81] FEITL István: *Az államszocialista korszak álparlamentje* Országház Kiadó, 2019. p. 40-42.
[82] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p. 240.

miniszterelnökévé. Az új Kormány azonban a parlamentet továbbra is csak arra használta, hogy megszavazza a párthatározatokat. Már 1953-ban feltűnt a politikai vezetésnek, hogy a több száz képviselőnek tulajdonképpen nincs semmi feladata. Ezért a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottsága 1953. július 15-én megbízta Révai Józsefet, hogy dolgozza ki – a lenini elveknek megfelelően – a parlamenti képviselők foglalkoztatását. A Révai által előkészített anyag ismeretében a Politikai Bizottság 1953. szeptember 30-án hozta meg határozatát a képviselők parlamenten kívüli foglalkoztatásáról. Eszerint a képviselőknek nem a törvényhozással kell foglalkozniuk, hanem a párt és a Kormány politikájának elfogadtatásával. 1953-ban megszüntették az Országos Gyorsíró Irodát és ettől kezdve a ritkán ülésező Országgyűlés és a bizottsági ülések jegyzőkönyveit a Magyar Távirati Iroda gyorsírói készítették. A képviselőknek nem a parlamentben, hanem a választók között volt a helyük, annak érdekében, hogy meghallgathassák az egyéni panaszokat, és szószólókká válhassanak. Ezért valamennyi képviselő megkapta a területi beosztását, háromhavonta beszámolót írt a munkájáról, amelyet mind a parlament vezetése, mind a megyei pártbizottságok ellenőriztek és irányítottak. Az elgondolás fél év alatt csődöt mondott. 1954 márciusáig mindössze 39 jelentés érkezett, a képviselőkkel sem a megyei tanácsok, sem a pártbizottságok nem foglalkoztak. [83]

A Szovjetunió Kommunista Pártja XX. kongresszusának (1956. február 14–25.) hatására újra napirendre került az Országgyűlés reformja. Hegedűs András miniszterelnök kezdeményezésére a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetősége 1956. július 18–21-i ülésének iránymutatásai alapján az Országgyűlés 1956. július 30. – augusztus 3. közötti ülésszakában fogadta el az új házszabályokat[84], és szabályozta újra a képviselők munkáját. Az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat 1. pontja kimondta: „*A dolgozó nép összességét érintő minden alapvető kérdést törvényben kell szabályozni. Ennek megfelelően feltétlenül szükséges a törvényhozó tevékenység kiszélesítése olyan értelemben, hogy az állampolgárok alapjogait és lényeges kötelezettségeit érintő jogszabályok, törvények formájában kerüljenek megalkotásra.”* Emellett előírták, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Minisztertanács, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész köteles rendszeresen tevékenységéről beszámolni az Országgyűlésnek. Növelték volna az ülésnapok számát, illetve időtartamát. Határoztak a megyei képviselőcsoportok létrehozásáról, a parlamenti bizottságok újjászervezéséről, az

[83] FEITL István: *Pártvezetés és országgyűlési választások (1944–1988).* In: FÖLDES György–HUBAI László: (szerk.): *Parlamenti választások Magyarországon (1920–1998)* Napvilág Kiadó, Budapest, 1994. p. 285.
[84]Jellemző, hogy az Országgyűlés által elfogadott ügyrendet a jogi bizottság utólag módosította. Lásd bővebben: Országgyűlési Napló 1953–1958. II. 1547–1581.

interpellációk és az egyes napirendre kerülő kérdésekre való felkészülés lehetőségének biztosításáról. Ugyanakkor a képviselőknek sem irodája, apparátusa, sem szakértői nem lehettek. Ha a tárgyalt törvényjavaslatokat megkapták, azokat is „szigorúan titkos" felirattal látták el. [85]

A házszabály következő átfogó módosítására 1956. augusztusában került sor. Az új házszabályok kidolgozásában az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztálya mellett részt vettek a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének munkatársai is. Az Országgyűlés súlyának növelése érdekében szabályozták az ülésszakokat, a Kormány és egyéb szervek beszámolási kötelezettségét. Újraszabályozták az interpellációt, a napirend előtti felszólalást, az ügyrendi felszólalást, a képviselői önálló indítványt és a módosító indítványt. A bizottságok szerepét és számát lényegesen megnövelték. Ezt követően jelentősebb módosításokra 1968-ig nem került sor. A benyújtott javaslatokat ezután az ülésszak megkezdéséig ki kellett osztani a képviselőknek. Módosító indítványt a plenáris vita megkezdése után is be lehetett nyújtani. A képviselők kérhették, hogy az egyes módosításokról külön-külön szavazhassanak.[86]

1972-ben, a megváltozott politikai hangulatnak megfelelően, több korlátozást is bevezettek. Bár növelték a bizottságok szerepét, de az általános és részletes vitát összevonták.[87] Az 1956. évi forradalom leverése után nem mertek választásokat kiírni és a reformjavaslatok többségét megvalósítani. Ezért 1959. május 17-éig meghosszabbították az Országgyűlés mandátumát. Ugyanakkor az 1956-os események következtében jelentős változások történtek.[88] Ilyen körülmények között az Országgyűlés hatáskörének erősítése, munkájának megkönnyítése illúziónak bizonyult. Azonban 1957-ben az Országgyűlés Irodája visszakapta a Minisztertanács Titkárságától a Parlament épületének fenntartását és működtetését, a műszaki alkalmazottakkal együtt. Ezzel az Iroda létszáma 139 főre nőtt. Legfontosabb feladata az Országház

[85]FEITL István: *Az államszocialista korszak álparlamentje* Országház Kiadó, 2019. p. 72-74.
[86] Országgyűlési Értesítő 1967–1971. I. k. p. 962.
[87]Lásd bővebben: Országgyűlési Napló 1971–1975. k. 1010–1017. PINTÉR Katalin: (szerk.): *A szocialista országok parlamentjének házszabályai.* Jogtudományi Intézet, Budapest, 1989.
[88]„Lemondott" 20 képviselő a mandátumáról. Andics Erzsébet, Bata István, Gerő Ernő, Hegedűs András a Szovjetunióba menekültek. Lukács Györgyöt és Vas Zoltánt Romániába hurcolták. Rákosi Mátyást a Szovjetunióban házi őrizetben tartották. Különös kategóriába sorolták azokat, akik „méltatlanná váltak", és így lemondattak 8 képviselőt is. Nagy Imrét már 1955-ben megfosztották képviselőségétől. „Összeférhetetlenség" jogcímén fosztották meg mandátumától Miklós Árpádot, aki nyugatra távozott.

üzemeltetésén túl az Országgyűlés és a bizottságok üléseinek inkább technikai, mint tartalmi előkészítése és lebonyolítása volt.[89]

Az 1953-ban megválasztott Országgyűlés végül 1958. szeptember 27-én, az 1958. évi 5. sz. határozatában mondta ki önmaga feloszlatását. Kádárék úgy vélték, hogy az ország napirendre tért a szörnyű megtorlások felett és már meg lehet kockáztatni egy újabb választást. Mindenesetre a „biztonság" és a „stabilitás" érdekében 297-ről 338-ra emelték a képviselők számát. Kádár ezenfelül a pártfunkcionáriusok számának és arányának emelését is szükségesnek tartotta. Az 1958–1962-es és az 1963–1967-es ciklusokban az Országgyűlés ülésezésének, működésének egyfajta rutinja, gyakorlata alakult ki. Évi három-négy ülésnapot tartottak, amelyek alatt öt-hat törvényt alkottak. Az 1966-os választási reformmal valamelyest felpezsdült a parlamenti munka, a gazdasági reform az Országgyűlésben is éreztette hatását. Ezt bizonyítja, hogy 1967 és 1971 között a képviselők több módosító indítványt tettek, mint az 1949 és 1958 közötti három ciklusban összesen. A politikai reform azonban kimerült a jelölést módosító választójogi törvénnyel. [90]

Az 1972. évi alkotmányreform is meglehetősen visszafogottra sikerült. A vezetésben megerősödött a reformokat ellenző irányvonal. A képviselők legtöbbje az egyéni választókerülete érdekében kezdett lobbizásba, hiszen érdemi munkával a parlamentben nem foglalkozhatott. A Kádár-korszakot teljesíthetetlen javaslatok egész sora jellemezte, amelyek ellentétben álltak a rendszer lényegével. Több alkalommal is megkísérelték legalább formálisan az Országgyűlés működését az Alkotmány szabályaihoz igazítani. Az országos pártértekezletek határozataiban elhangzottak, hogy *„Államunk erősítésében, állami életünk fejlődésében igen fontos szerepet játszik az Országgyűlés, amely hű kifejezője a népi demokráciának, tevékenységét azonban az eddiginél jobban ki kell fejleszteni. Növelni kell az országgyűlés szerepét a törvényalkotó tevékenységben és az Elnöki Tanács, valamint a kormány munkájának ellenőrzésében. Az Országgyűlésnek az ország életében betöltött szerepét növelni kell. Következetesebben érvényesüljenek alkotmányos funkciói a kormányzati tevékenység meghatározásában, ellenőrzésében."* Az idézetek alapján látható, hogy a pártvezetés rendkívül szűkszavú, deklaratív és indokolást nélkülöző határozatokat, irányelveket hozott. A párthatározatok hangneméből, megfogalmazásából egyértelműen kitűnik a párt és

[89] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p. 240.
[90] *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények* Országgyűlés Hivatala 2022. p. 58-59.

a parlament közötti valódi viszony, ami természetesen teljes mértékben ellentétes az Alkotmánnyal. A megállapítások és javaslatok szinte szó szerint azonosak, ami azt is bizonyítja, hogy évtizedeken keresztül nem történt előrelépés. Amikor a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága 1984. október 9-én az Országgyűlés tevékenységének „korszerűsítéséről" tárgyalt, még mindig csak az 1956. évi 1. sz. határozat szintjére kívánta emelni a parlament munkáját. Az előkészítő munka vezetője és a téma előadója Korom Mihály[91] volt; akinek beszéde szinte semmi másból nem állt, mint a reformok elutasításából. Nem javasolta a Népköztársaság Elnöki Tanácsa jogkörének csökkenését a parlament javára, de az ülések számát sem akarta növelni. A parlamenti bizottságok munkájának olyan minimális korszerűsítését is elutasította, amely szerint azok rendszeresen üléseztek volna és szakértő albizottságokat hozhattak volna létre. Elutasította azt is, hogy a képviselők főállásban lássák el a feladataikat.[92]

Az ülésnapok száma folyamatosan csökkent: az 1960-as években nyolc–kilenc nap, az 1970-es években hét–nyolc nap, míg az 1980-as évek első felében hat nap. A tényleges vita, tanácskozás nagyon ritka volt. Az 1949 és 1985 között elfogadott 192 törvény közül 39-hez egyetlen képviselő sem szólt hozzá. A hozzászólások kétharmada a költségvetési és a zárszámadási törvényhez kapcsolódott. Nagyon kevés képviselő (3,8%) élt a módosító indítványt tevő jogkörével. A beszédeket legtöbbször előre megírták, majd többen is ellenőrizték, mielőtt a képviselő azt felolvasta volna. A képviselők egy részének még ez is komoly gondot okozott.[93]

1945 és 1949 között 261 ülésen megközelítően 600 interpellációra került sor. Az 1949. június 8-án megalakuló állampárti Országgyűlés első ülésén még megállapították az interpellációk előterjesztési idejét (hetenként egyszer, szerdán), ezután azonban egészen 1956. augusztus 3-ig egyetlen interpellációt sem terjesztettek elő. Az 1956-os ügyrend szabályozta újra az interpellációt is, és rögvest 21 képviselői kérdés hangzott el. A „lelkesedés" nem tartott sokáig, 1957-ben 7, 1958-ban 0, 1959-ben 3, 1960-ban 3 interpellációt intéztek valamelyik miniszterhez a képviselők. Az egyéni választókerületekre való áttérés után az interpellációk 50%-a helyi, partikuláris érdekeket érintett, 1967 és 1979 között egyetlenegyszer fordult elő,

[91]Korom Mihály (1927–1993): kommunista politikus. A Központi Bizottság tagja, az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsának elnöke. Lásd: HOLLÓ András: *A kormányzati munka alapkérdései, miniszteri nézőpontból.* Budapest, 1987. p. 2–11.

[92] FEITL: i.m. p. 294.

[93] Rákosi Mátyás leírta visszaemlékezésében: *„A képviselőinknek egy része annyira járatlan volt a nyilvános szereplésben, hogy még olvasni is nehezére esett a saját beszédét, s magam is nem egyszer javasoltam, hogy előzőleg olvassa el néhányszor a felszólalását, különben nem lesz meg a hatása."*

hogy a miniszteri választ az Országgyűlés nem fogadta el. Az illetékes országgyűlési bizottság ezután megtárgyalta a kérdést, de minden maradt a régiben.[94]

Az 1985-ben megválasztott Országgyűlésben megnőtt az interpellációk, a képviselői módosító indítványok száma. Még az is előfordult, hogy nem fogadták el a miniszter válaszát, illetve leszavazták a Kormány álláspontját. A pártvezetés rögvest ügyrendi szigorításokat kezdeményezett, amelyeket az Országgyűlés zárt ülésen tárgyalt meg; még a folyosóról is eltávolították az újságírókat. Korlátozták az interpellációs jogot, bevezették azt a szabályt, hogy ha a módosító javaslattal a Kormány nem ért egyet, előtte a Kormány javaslatáról kell szavazni. Megszüntették a képviselőknek azt a jogát, hogy a parlamenti vita impulzusai hatására módosító indítványt terjesszenek közvetlenül a parlamenti plénum elé. Ezután minden egyes képviselői javaslatot az illetékes bizottságnak kellett megtárgyalnia és határozni arról, hogy támogatják-e. Új intézményként határozták meg a kérdést. A kérdés intézményének bevezetésével a képviselők közérdekű ügyben kérhettek felvilágosítást ugyanazoktól, akikhez interpellációt is intézhettek volna. A különbség abból adódott, hogy a kérdés esetén a képviselő nem volt jogosult a viszonválaszra, és az Országgyűlés nem szavazhatott annak elfogadásáról. Az évtizedek során, sajátos módon alakult az interpellálhatók köre. 1956-ban kiterjesztették az Elnöki Tanács elnökére és a legfőbb ügyészre, 1972-ben pedig a Legfelsőbb Bíróság elnökére is.[95]

Az 1950. május 8-i házszabály szerint – az Alkotmánnyal ellentétesen – a bizottságok feladatát abban határozták meg, hogy az Országgyűlés tanácskozásainak eredményességét mozdítsák elő. Az ügyrend értelmében az Országgyűlésnek négy állandó bizottsága lehetett: a jogi bizottság (15 taggal[96]), a gazdasági és a pénzügyi bizottság (31 taggal), a külügyi bizottság (15 taggal) és a kulturális bizottság (15 taggal). A 452 képviselőből tehát összesen 76 lehetett bizottsági tag. Az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat kötelezte az állami szerveket, hogy kérjék ki a bizottságok állásfoglalását az országot foglalkoztató kérdésekben, és biztosítsák a részvételüket a törvényjavaslatok előkészítő tanácskozásában. Az állandó bizottságok számát kilencre emelték: jogi, igazgatási és igazságügyi, külügyi, honvédelmi, terv- és költségvetési, mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi, kulturális, szociális és egészségügyi bizottságokat

[94] KUKORELLI István: *Parlamenti interpellációk Magyarországon 1949–1980*. In: Jogtudományi Közlöny, 1981/6. p. 485.
[95] KUKORELLI István: *A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban*. In: Jogtudományi Közlöny, 1987/7. p. 364
[96] Ide tartozott az általános jogi és a szervezeti kérdéseken kívül a mentelmi és összeférhetetlenségi ügyek előkészítése is.

állítottak fel. Egy évvel később a bizottságok száma 12-re bővült. Az 1963–1967-es ciklus kezdetén 9-re csökkentették a bizottságok, illetve 9-13-ra azok tagjainak számát. Az 1967. évi házszabály-módosítás után, a korábbi szempontok figyelembevételével, újra növelni kezdték a bizottságok és tagjaik számát. [97]

1972-ben két új bizottságot szerveztek: az építésit és a közlekedésit. 1985-ben felállították a településfejlesztési és környezetvédelmi bizottságot. 1987-re minden állandó bizottság 25 tagú lett. Az 1960-as évektől a bizottságok aktívabb tevékenységet folytattak. Az 1972. évi alkotmánymódosítás még a törvénykezdeményezési jogot is megadta számukra. Annak ellenére, hogy 8 napot kaptak a törvényjavaslatok megtárgyalására, olykor komoly szakmai viták is kialakultak, módosító indítványokat is készítettek. Természetesen az alapvető politikai kérdéseket nem érintették munkájuk során. A bizottsági ülések megnövekedett száma a valóságban azt jelentette, hogy az egyébként is politikával foglalkozó képviselő befolyásolni tudta a törvényjavaslatok egyes pontjait. Az ún. „bocskoros" képviselők, akik pedagógusként, orvosként, esztergályosként stb. dolgoztak napi nyolc órában, továbbra is csak elsősorban az évi néhány ülésnapon tudtak részt venni. Így még azzal a kis lehetőséggel sem tudtak élni, amit a bizottságok jelentettek volna. A bizottságoknak nem volt állandó termük, stábjuk. A képviselőknek egyébként sem volt apparátusuk, nem tudtak szakértőket alkalmazni. Nem állíthattak fel parlamenti vizsgálóbizottságot.[98]

A szocializmus korszakának országgyűlése teljesen más szempontok szerint alkalmazta az összeférhetetlenséget. Katonák, rendőrök, ügyészek is lehettek képviselők.[99] A mentelmi jog intézményét – amely két irányban védi a képviselőt: „felelőtlenséget" és „sérthetetlenséget" biztosít – teljes mértékben figyelmen kívül hagyták.[100]

Láthatjuk, hogy 1956-ban a törvényhozás jelentőségét növelni kívánó reformok kerültek napirendre, azonban a forradalom és a szabadságharc kivételes pillanatai után a megtorlás és a visszarendeződés időszakát a lassú konszolidáció és végül a korszakban ugyan soha be nem teljesedett, de a parlamentáris rendszerhez közelebbi szerephez való visszatéréssel kapcsolódó

[97] FEITL: i.m. p. 124-125.
[98] 1986-ban, a VII. ötéves terv előirányzatainak felülvizsgálatára, és az 1987-ben az adótörvények végrehajtását figyelemmel kísérő adóügyi, valamint az 1988-as világkiállítás munkáit ellenőrző, továbbá a Bős-Nagymaros Ideiglenes Bizottságot sem nevezhetjük valódi vizsgálóbizottságnak.
[99] Nem a gazdasági és hivatási rendnek megfelelően, hanem: „*Minden politikai, gazdasági és egyéb tevékenység, illetőleg magatartás, amely ellentétben áll a dolgozók érdekeivel, összeférhetetlen az országgyűlési megbízatással."* (1949. évi XX. tv. 11. § [3] bekezdés).
[100] Még azzal a formasággal sem törődtek, hogy az Országgyűléssel felfüggesztessék Rajk László, Pálffy György, Justus Pál, Ries István, Szakasits Árpád mentelmi jogát, amikor letartóztatták őket.

tapogatódzás volt a jellemző. Ez az egészen 1989-ig elhúzódó folyamat lényegi változásokat azonban nem hozott. [101]

2.3.5. KÁDÁR-RENDSZER BUKÁSA, A PARLAMENT AZ EGYPÁRTRENDSZER UTOLSÓ ÉVEIBEN

A Kádár rendszer válságának több jele – a fentebb kifejtettek szerint is – megmutatkozott a nyolcvanas évek vége felé. 1987 második és 1988 első felében a pártállam struktúrája egyre jobban mélyült. A szocialista szerkezet kezdett a darabjaira esni, amiről sokan azt gondolták megingathatatlan. Egy olyan szisztematikus alkotmány legitimációjának elvesztése látszódott, ami már 1949 óta „biztos" talajon feküdt.[102]

A pártállam kibontakozni látszódott programjai a várakozások ellenére nem hozták meg a kívánatosnak tartott eredményeket. A helyzet romlását tovább feszítette az ellentéteket a párt konzervatív szárnya és a rendszer keretei között változásokat, reformokat óhajtó csoportjai között.[103] Ahogy fentebb kifejtettem a szocialista rendszerben, a parlamenti ciklus kezdetén alig ülésezett az országgyűlés. 1985-86-ban 12 ülést tartott, ami az évek előrehaladásával folyamatosan növekedett. Szükség volt a vitafórumokra, a pártállami rendszerben egyre több felszólalás történt a változtatások igényére. Továbbá 1985-től a törvényalkotás gyakoriságából következően is észlelhető egy új államberendezkedéshez való közeledés.[104] A szocialista rendszer bukásához az 1987-es X. és XI. törvény is nagyban hozzájárult. Ez volt a jogállam építési folyamatának első lépése. Az 1987-es XI. törvény, (rövidítése: Jat.) jogalkotásról szóló első magyar jogszabály a rendszerváltozás egyik legalapvetőbb rendelkezése volt. Az ekkor hatályos magyar Alkotmány[105] szerint az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő összes jogot, és jogkörében, ezáltal törvényt alkot. Már az 1972-es alkotmányreformot követően megjelentek a parlamenti hatáskört védő konkrét törvényhozási tárgyak, azonban ezeket nem lehetett kizárólagos hatásköröknek tartani, mivel az Elnöki Tanács széles helyettesíthető jogkörrel rendelkezett a törvényhozást illetően. Ezen a helyzeten radikálisan változtatott az Alkotmány 30.§-át a jogforrási törvényre tekintettel módosító 1987. évi X. törvény, amely kialakította a kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmát. A jogalkotási törvény

[101] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p.195-196.
[102]MAJTÉNYI György és SZABÓ Csaba (szerk.): *Távolodás és közelítések- Rendszerváltás és Kádár-korszak* Kossuth Kiadó Budapest, 2008 p. 30-31.
[103] M. KISS –VIDA: i.m. p.239.
[104]BÁBA István: *Békés átmenet; Adalékok a kialkudott rendszerváltoztatáshoz* Argumentum Kiadó 2007. p. 9-11.
[105] 1949. XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya

három nagy csoportba osztva próbálta átfogni a törvényhozási tárgyköröket: ezek a társadalmi rend, a gazdasági rend, valamint az állampolgárok alapvető jogai. Ez a változás a törvények uralmának visszaállítását jelentette, visszaszorulóban volt tehát a rendeleti kormányzás.[106]

Emellett a jogalkotási törvény azzal is védte az Országgyűlés törvényhozó hatalmát, hogy megvonja a miniszterelnöktől és az államtitkártól az eredeti szabályozás lehetőségét. A miniszterek és államtitkárok csak a magasabb jogszabályokban kapott felhatalmazások alapján bocsáthatnak ki rendeletet, illetve rendelkezést. Ezáltal is megfigyelhetjük, hogy a jogalkotási törvény a korszakos változás kezdetét jelentette, egyensúlyosabbá vált a helyzet a törvényhozó és végrehajtó hatalom között. Emellett nyilvánossá tette a jogalkotás döntéshozatalát, és abban intézményesítette az állampolgári részvételt is.[107] Ezen nevesített tárgykörök rendkívül jelentős változást jelentettek mind kormányzati, jogi- és a politikai rendszerben egyaránt.[108]

2.4. ALKOTMÁNYOS RENDSZERVÁLTOZÁS ÉS A DEMOKRATIKUS ÁTMENET A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉS TÖRTÉNETÉBEN

1988–89-es évek fordulópontot hoztak és egyben politikai válságot, mivel az egypártrendszer legitimációjának megkérdőjelezéséhez szorosan kapcsolódott a kormány által eredménytelenül kezelt gazdasági válság és annak hatásai. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásait és megállapodását követően a rendszerváltoztató törvények elfogadására 1989. október 17–20. között került sor, amelyek közül a legfontosabb az egész rendszerváltozás jogi alapját megteremtő Alkotmány módosítása volt, hiszen ez által új államformaként megszületett a Magyar Köztársaság, létrejött a többpártrendszer. Sor került az Alkotmánybíróság felállítására, megszülettek az Állami Számvevőszék létrehozásáról, valamint a pártok működéséről és az országgyűlési képviselők választásáról szóló jogszabályok. 1989. október 23-án Szűrös Mátyás kikiáltotta a köztársaságot, az Országgyűlés pedig 1989. december 11-én mondta ki az idő előtti feloszlatását, míg a választások első fordulóját 1990. március 25-én tartották meg.

[106] KUKORELLI István: *A jogállamért!* Püski Kiadó Kft. Budapest 1989. p. 16.
[107] Uo.
[108] *Az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII.17.) AB határozatában 2010. december 31. napjával megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény egészét. Mivel az akkor hatályos Alkotmány 7. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, formálisan szükségessé vált 2010-ben a jogalkotás rendjének törvényi szintű újraszabályozása.*

Magyarországon az 1989–90-es alkotmányos rendszerváltozás után kialakultak a demokratikus értéktartalmú parlamenti jog keretei.[109]

2.4.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALÁNAK TÖRTÉNETE

Az Országgyűlés új hivatalszervezetet hozott létre a rendszerváltó parlament megalakulása előtti évben. Ezt alapvetően a 1988-tól elinduló intenzívebbé váló parlamenti munka, a képviselők aktívabbá válása, igényeik és az új házelnök ambíciói is inspirálták. Szűrös Mátyást, az MSZMP KB külügyi titkárát, a párt reform-politikusát, képviselőcsoportjának új vezetőjét, az Országgyűlés Külügyi bizottságának elnökét, 1989 március 10-én választotta meg, mint az Országgyűlés új elnöke.[110] Egyik fontos feladatának tekintette az Országgyűlés Irodájának átszervezését és új hivatali vezetők kinevezését. Az erről szóló házszabály-módosítás tervezetének főbb szempontjait ő határozta meg. Olyan hivatali szervezetet kívánt kialakítani, amely több segítséget nyújt mind az Országgyűlés, mind a tisztségviselők, személy szerint az ő munkájához és meg tud felelni az új kihívásoknak.[111] Megosztott hivatalszervezetben gondolkodott, amelyben az egyes hivatali vezetők – egymás mellé rendelten – önálló feladatköröket kapnak. Ezzel a megoldással a „hivatali hatalom" nem egy vezető kezében összpontosult. Európa legtöbb parlamentjében a hivatalt egy vezető, rendszerint a főtitkár vezette, de a megosztott hivatali szervezetre is volt példa.[112] Az 1989-es átszervezésig működő Országgyűlés Irodájának viszont egy vezetője volt.[113] Az Országgyűlési Iroda létszáma 1989 januárjában 223 fő volt. Körülbelül kétharmaduk az Országház fenntartásával, működtetésével és a pénzügyi adminisztrációval foglalkozott. A fenntartáshoz szükséges fedezetet az Országgyűlés költségvetésében biztosították. Ugyanakkor ebben az időszakban már megnyílt az igény azon szakemberek iránt, akik a törvényalkotásban és a bizottságok munkájában szakszerű segítséget tudnak majd nyújtani.[114]

---

[109] Lásd bővebben: SMUK Péter: (Jog-Állam-Politika, 2009/3. sz.) https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/3/Smuk.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.29.) és SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011.* Osiris Kiadó, Budapest 2011.

[110] Nemzeti Emlékezet Bizottság: Szűrös Mátyás https://neb.hu/asset/phpyDPuzQ.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.20.)

[111] Ekkor ugyanis hiányoztak azok a diplomás szakemberek, akik a törvényalkotásban és a bizottságok munkájában nyújthattak volna szakszerű segítséget.

[112] A polgári korszak magyar parlamentjének hivatala is több szervezeti egységből állt: Elnöki Hivatal, Háznagyi Hivatal, Képviselőházi Iroda, Gyorsíró Iroda.

[113] SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig* In: Parlamenti Szemle 2017/2. p. 150-152.

[114] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p. 241.

A Hivatalról szóló házszabály-módosítás tervezetét a házszabály felülvizsgálatával foglalkozó bizottság tárgyalta meg, majd nyújtotta be az Országgyűlésnek. A bizottság előadója az új hivatalszervezet kialakítását az Országgyűlés megnövekedett szerepével, az intenzívebbé váló törvényalkotó tevékenységével, az aktívabb képviselői vitákkal és a házszabály fontosságával indokolta. Az Országgyűlés 1989 májusában létrehozott új hivatalszervezete három hivatali szervből állt: a Főtitkárságból, az Országgyűlés Hivatalából és az Elnöki Titkárságból. A Főtitkárság segítette a törvényalkotást, a bizottságok munkáját és közreműködött az ülések előkészítésében. Az Országgyűlés Hivatala gazdálkodási, pénzügyi, műszaki és ügyviteli feladatokat látott el. Az Elnöki Titkárság segítette a tisztségviselők munkáját, ellátta a külügyi és sajtótájékoztatási feladatokat. Az Országgyűlés hivatali szervezetének nem egy, hanem három egymás mellé rendelt hivatali vezetője volt. A főtitkárt, a Hivatal vezetőjét és az Elnöki Titkárság vezetőjét az elnök nevezte ki (és mentette fel), a munkájukat is ő felügyelte. A főtitkárnak – a hivatala vezetésén túl – az is a feladata volt, hogy segítse az Országgyűlés elnökét és alelnökeit az ülés vezetésében és ennek során a házszabály értelmezésében. [115]

A Házszabály felhatalmazása alapján az Országgyűlés elnöke az SZMSZ-ben részletesen meghatározta az egyes hivatali szervek feladatait, főosztályokra, osztályokra való tagozódásukat és működésük kereteit. 1989/90-ben Szűrös Mátyás házelnök, majd a helyébe lépő Fodor István megbízott elnök (az Országgyűlés alelnöke) a ciklusváltásig hátralévő egy évben a miniszterelnökkel megállapodva „szerényebb" fejlesztést ért el a hivatali létszám 27 fővel történő megemelésével, a technikai feltételek és az elhelyezés némi javításával. 1990. május 2-án a szabad választások eredményeként megalakult az új Országgyűlés. Ez az Országgyűlés már a többpárti demokráciára épülő jogállam parlamentje volt, amely nyomban intenzív törvényalkotó munkába kezdett.[116]

A rendszerváltozással az új alkotmányos keretek között az Országgyűlés visszanyerte törvényhozó hatalmát, politikai súlyát és központi szerepét a közéletben. Ezzel a házelnöki tisztség is felértékelődött és feladatai is bővültek. A házelnök lett az Országgyűlés működését is meghatározó új testület, a Házbizottság elnöke. A köztársasági elnök után ő a második a közjogi tisztségviselők sorában. 1990-től mindig a választásokon győztes, a legnagyobb

[115] A nemzetközi gyakorlatba a főtitkári elnevezés volt általánossá. A főtitkár részt vehetett az Országgyűlés ülésén, de nem szólalhatott meg, mivel ezzel a viták részesévé vált volna. *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények* Országgyűlés Hivatala 2022. p. 369-370.

[116] *30 éve történt – 1990. május 2-án megtartották az új, demokratikusan választott, többpárti Országgyűlés alakuló ülését*https://www.parlament.hu/-/30-eve-tortent-1990-majus-2-an-megtartottak-az-uj-demokratikusan-valasztott-tobbparti-orszaggyules-alakulo-uleset (Letöltés ideje: 2023.11.20.)

kormánypárt politikusa töltötte be a házelnöki posztot. 1990-ben az Országgyűlés Szabad Györgyöt, az MDF politikusát választotta meg elnökévé. Az új házelnöknek rövid időn belül biztosítania kellett az immár rendszeres parlamenti és bizottsági ülésezés, működés tárgyi, technikai és személyi feltételeit. Ebben támogatta őt az Országgyűlés tisztségviselőiből és a frakciók vezetőiből álló új testület, a Házbizottság és számíthatott a Hivatalra is. Szabad György alapvetően nem változtatott a hivatali szervezeten. Az egy éve hivatalban lévő vezetőkkel dolgozott együtt, vezetőcserére csak később az Elnöki Titkárságon került sor. [117]

Az új kihívások nyomán nagy súly nehezedett a Hivatal vezetőire és munkatársaira, amely formálta a szemléletüket és elindította őket a parlamentarizmus útján. A velük szemben támasztott kihívások és új feladatok a szabadon választott, folyamatosan működő többpárti parlament megalakulásával sokszorosára nőttek. Így a többpárti parlamentben szükségessé vált, hogy saját hivatalszervezet segítse a képviselőcsoportok (frakciók) munkáját. 1990 májusában létrejöttek a frakciók hivatalai. A frakciók működési költségét és a hivatali kereteket (létszámot) a képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény határozta meg a frakciók létszámára is figyelemmel. 1990-ben az Országházban megmaradt a kényszerű társbérlet a kormánnyal (hivatalával) és az államfővel.[118] A házelnök elérte, hogy a kormány a volt MSZMP Központi Bizottságának az Országházhoz közeli Széchenyi rakparti épületét adja át az Országgyűlésnek. Ez az Irodaház[119] tette lehetővé a képviselők, a frakciók, továbbá a hivatali szervezet elhelyezését és teremtette meg a megfelelő munkafeltételeiket. Az Országgyűlés infrastruktúrája 1990 májusában még igen szegényes volt. Szűkösek voltak a telefonvonalak, nem volt elég készülék, villanyírógép, fénymásoló, számítógép pedig egyáltalán nem volt. Szabad György a Házbizottság támogatásával növelte az Országgyűlés költségvetési keretét és sokat tett a Hivatal fejlesztéséért, a személyi és tárgyi feltételek biztosításáért.[120]

A rendszerváltozást követő közel három évtizedben folyamatosan bővült az Országgyűlés feladatköre, nemzetközi kapcsolatai és ezzel az Országgyűlés Hivatalának feladatai is számottevően gyarapodtak. Ennek megfelelően változott az egyes hivatali szervek belső szervezete és nőtt a létszáma is. Kezdetben a három hivatali szerv, a Főtitkárság, az

[117] SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig* In: Parlamenti Szemle 2017/2. p. 152-153.
[118] 1989-ben az Országház termeinek, szobáinak 80%-át a kormány használta és egy évvel később is még a 70%-át.
[119] Képviselői Irodaház, más néven „Fehérház" Duna-parti épülete.
[120] SOLTÉSZ: i.m. p. 152-153.

Országgyűlés Hivatala (majd Gazdasági Főigazgatósága) és az Elnöki Titkárság (majd Kabinet) működött. A Főtitkárságon 1989-ben három főosztály jött létre: a Szervezési és tájékoztatási, a Bizottsági és a Jogi Főosztály. A Szervezési és tájékoztatási Főosztály közreműködött az ülések előkészítésében, zavartalan menetének és rendjének biztosításában és 1990-től a Házbizottság üléseinek előkészítésében. Később a Szervezési és tájékoztatási Főosztályból kivált a Jegyzői Iroda és a Tájékoztatási Főosztály, majd Gyorsíró Iroda is alakult. A Jegyzői Iroda elsősorban a jegyzők munkáját segíti, biztosítja az ülésvezetéshez szükséges feltételeket, gondoskodik az ülések szó szerinti jegyzőkönyveinek elkészítéséről és az Országgyűlési Napló kiadásáról. A Tájékoztatási Főosztály létrehozását a parlamenti nyilvánosság növekvő követelményei, az Országgyűlés honlapjának egyre szélesebb körű szolgáltatásai tették szükségessé.[121]

Időszak	*Szervezeti változás*	*Indokoltsága*
1988-1989	Régi Országgyűlési Iroda átszervezése	Aktívabb parlamenti munka, képviselői igények növekedése
1989. március 10.	Új hivatali struktúra kialakítása	Reformpolitikai törekvések
1989 május	3 szervezeti egység létrejötte: Főtitkárság, Hivatal, Elnöki Titkárság	Parlament szerepének növekedése
1989-1990	+27 fő (adminisztráció), technikai javítás	Növekvő feladatok
1990. május 2.	Új demokratikus parlament	Rendszerváltás
1990	Szervezet megtartása, kisebb módosítások	Stabilitás igénye
1990-napjainkig	Bővülő szervezet, új szervezeti egységek	Növekvő feladatkör

Az Országgyűlés Hivatalát érintő szervezeti változások[122]

2.4.2. A PARLAMENTI SZERVEZETRENDSZER MŰKÖDÉSE (1990-2026-IG)

Az 1990–1994-es Országgyűlés a képviselői frakcióváltásoktól, a pártszakadástól és napirend előtti vitákkal volt hangos. Antall József miniszterelnök kormányát az MDF, a KDNP és két évig az FKgP támogatta. Az ellenzék vezető pártja az SZDSZ volt, míg az MSZP és a Fidesz kisebb frakciókkal bírt. Antall József kormányfő 1993 decemberében súlyos betegségben elhunyt, utóda a ciklus végéig Boross Péter lett. A ciklus kezdetén írta alá Magyarország

[121] Uo.
[122] Készült a fentebb kifejtett források alapján.

a társulási megállapodást az Európai Unióval, 1994-ben pedig benyújtotta a csatlakozási kérelmet is.[123]

A Hivatal szervezetrendszerét kronológiailag továbbvizsgálva, az Országgyűlés történész elnöke, Szabad György 1991-ben létrehozta a közvetlen felügyelete alá tartozó Levéltárat (Irattárat), amely 1994-től Irat- és Levéltári osztályként átkerült a Főtitkárság Szervezési Főosztályához. 1990-től a Főosztály létszámának növekedése lehetővé tette, hogy minden állandó bizottság mellett legalább egy diplomás munkatárs (a bizottság titkára) és egy titkárnő dolgozzon. A Főosztály törzskari szervezete előkészítette a bizottsági elnökök értekezletét és fontos szerepe volt a bizottságok munkájának összehangolásában. A Főtitkárság Jogi Főosztályának munkatársai elsősorban a törvényjavaslatok bizottsági, majd plenáris tárgyalását segítették elő a bizottsági ajánlástervezetek és ajánlások elkészítésével. A Főosztály készítette elő az elfogadott törvények és az országgyűlési határozatok kihirdetését. Az Országgyűlés Hivatala (ma a Gazdasági és Működtetési Igazgatóság) az Országgyűlés működéséhez szükséges műszaki, technikai, gazdasági, igazgatási, ügyviteli feladatokat látta el. A Hivatal biztosította a képviselőket megillető jogosultságokat. Kezdetektől ellátta a hivatalszervezet közszolgálati (személyzeti) feladatait, majd 1992-től az informatikai fejlesztéseket és az informatikai rendszer működtetését is. [124]

Az Országgyűlés Hivatala 1989-ben Területi és Igazgatási Főosztályra, Főkönyvelőségre és Műszaki Főosztályra tagolódott. Gazdasági Főigazgatóságként már Gazdasági Igazgatóságból, Műszaki Igazgatóságból, Igazgatási, Közszolgálati Főosztályból, Közbeszerzési Osztályból és Informatikai Főosztályból állt. A harmadik hivatali szerv az Elnöki Titkárság volt. Az Elnöki Titkárság a házelnök és az alelnökök titkársági feladatait látta el, biztosította a sajtó működési feltételeit, a Sajtóiroda útján szervezte az Országgyűlés tevékenységéről szóló tájékoztatást, és a Külügyi Főosztály útján pedig a parlament nemzetközi kapcsolatait és ebben segítette a tisztségviselők munkáját. Ez utóbbi 1991-től Külügyi Hivatalként már közvetlenül az Országgyűlés elnökének felügyelete alá tartozott. Így jött létre a negyedik hivatali szerv. [125]

A rendszerváltozás után nemcsak a tisztségviselők és képviselők, hanem a Hivatal vezetői, munkatársai előtt is szélesre nyíltak a külföldi tapasztalatszerzés és a nemzetközi

[123] NÓGRÁDI-KEREKES Margit- NÉMETH Csaba (szerk.): *A Magyar Országgyűlés*, Országház Könyvkiadó 2022. p. 53-54.
[124] SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig* In: Parlamenti Szemle 2017/2. p. 154.
[125] Uo.

kapcsolatépítés lehetőségei.[126] A Hivatal számos nemzetközi parlamenti szervezethez is csatlakozott, szélesebb körűvé és intenzívebbé váltak a tisztségviselők, bizottságok, frakciók és képviselők nemzetközi kapcsolatai. Mindehhez a Hivatalnak, elsősorban a Külügyi Hivatalnak is „fel kellett nőnie". Feladatainak gyarapodásával szervezete is bővült, három főosztályra (Protokoll, Európai uniós, Nemzeti integrációs) és titkárságokra (Interparlamentáris Unió, Parlamenti kapcsolatok, Biztonságpolitikai és védelmi) tagolódott. A Külügyi Hivatal irányítja az Európai Parlamentben működő EU-Irodát, valamint a nemzeti kisebbségeink védelmével foglalkozó brüsszeli alapítványi irodát, és ellátja a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma, továbbá az Európai Uniós Konzultációs Testület titkársági feladatait.[127]

1991-től az Országgyűlési Könyvtár visszakerült az Országgyűléshez. Már nem a művelődési miniszter, hanem a házelnök felügyelte, de még nem tagozódott be a hivatali szervezetbe. Erre csak 1997-ben került sor, így a könyvtár munkatársai közalkalmazottból köztisztviselővé váltak, jobb fizetéssel. Hagyományos feladatai mellett a Könyvtár az évek során egyre több szolgáltatást nyújtott (és nyújt) a képviselőknek és munkatársaiknak.[128]

Az 1994. évi választások után 1994. június 28-án alakult meg az 1994–1998-as megbízatású „kétharmados" Országgyűlés, amelynek elnökévé Gál Zoltánt (MSZP) választották. 1998. március 16-ig 346 ülésnapon 499 törvényt alkotott, munkaidejének mintegy 70%-át töltötte törvényalkotással, míg a maradék időn egyenlő arányban osztoztak a direkt politikai viták és az ellenőrzés intézményei. A miniszterelnökké választott szocialista Horn Gyula kormányát az MSZP és az SZDSZ támogatta, mintegy 72%-os mandátumtöbbséggel. Ez a többség lehetővé tette volna az új alkotmány elfogadását, azonban ez a kormánykoalíció belső politikai ellentétei miatt meghiúsult, és csak kisebb alkotmánymódosításokra került sor. Az Országgyűlés kiteljesítette a parlamenti jogot, ebben a ciklusban született meg az ideiglenes házszabály tapasztalatait leszűrő új demokratikus, az ellenzéki jogokat támogató házszabály, és szigorúbbá váltak a képviselők összeférhetetlenségi szabályai. 1995-ben ismét Göncz Árpádot választották

[126] Különösen hasznosnak bizonyultak a német, az osztrák, a holland, az angol és francia parlament hivatalába tett tanulmányutak és a hivatalvezetőkkel kialakított kapcsolatok.
[127] Dr. SZABÓ Gergely–SZALÓKI Katalin: *Az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatai* In: Soltész István: Az Országgyűlés. 4. átdolgozott kiadás Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010. p. 264.
[128] Az Országgyűlés Könyvtár története https://konyvtar.parlament.hu/a-konyvtar-rovid-tortenete (Letöltés ideje: 2023.11.20.)

meg köztársasági elnöknek. A ciklus közben az ellenzéki oldal erőviszonyai megváltoztak. Az MDF meggyengült, a KDNP megszűnt, a Fidesz frakciója megerősödött. [129]

Az Országgyűlés kiteljesítette a parlamenti jogot: ebben a ciklusban született meg az új, demokratikus, az ellenzéki jogokat támogató házszabály és szigorúbbá váltak a képviselők összeférhetetlenségének szabályai. Az 1998-as választásokat követően 1998. június 18-án alakult meg az „évezredváltó", 1998–2002-es megbízatású Országgyűlés, amelynek elnökévé Áder Jánost (Fidesz) választották meg. A Fidesz pártelnöke, Orbán Viktor mintegy 55%-os kormánytöbbséggel, az FKgP és az MDF részvételével kezdte meg kormányzását, azonban ez a ciklus végére szerény többségre olvadt. Az Országgyűlés 252 ülésnapon 460 törvényt alkotott, de közülük sok, 175 volt a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés. A törvényalkotás mennyiségi mutatói, valamint a direkt politikai és ellenőrző funkciója visszafogottabbá váltak. Ez annak a kísérletnek volt köszönhető, hogy a házelnök a plenáris ülések háromhetenkénti összehívásával kívánta „racionalizálni" az ülésezést és képviselői munkaterheket. Az ellenzék elsősorban a politikai funkciók sérelme miatt támadta az új munkarendet. [130]

Azonban megállapítható, hogy a törvényhozás egyfajta „törvénygyárként" működött a rendszerváltozás óta, az első két-három ciklusban még hosszadalmas politikai viták tették körülményessé az eljárásokat, később ezeket „hatékony" módszerekkel fejlesztették. A törvényjavaslatok benyújtása és elfogadása között egyre kevesebb idő telt el, az 1998-as ciklusban átlagosan 76 napra volt szükség, míg a 2002-es ciklusban 50-50 napra.[131]

Fontos kiemelni a Bizottsági elnöki értekezletet, ami az Országgyűlés belső egyeztető fórumaként jött létre, és a parlamenti bizottságok elnökeinek részvételével működik. Fő feladata a bizottságok tevékenységének összehangolása és a törvényhozási munka előkészítésének támogatása. Az értekezlet keretében a résztvevők egyeztetik a napirendi kérdéseket, valamint áttekintik azokat a jogalkotási ügyeket, amelyek több bizottságot is érintenek. Ezáltal hozzájárulnak ahhoz, hogy a parlamenti munka szervezetten és hatékonyan

[129] Lásd bővebben: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 1–2. kötet, SOMOGYVÁRI István–KISFALUDY Zoltán (szerk.) Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998.
[130] NÓGRÁDI-KEREKES Margit- NÉMETH Csaba (szerk.): *A Magyar Országgyűlés*, Országház Könyvkiadó 2022. p. 55-56.
[131] Ebben komoly segítséget nyújtott a képviselők számára a gyorsított eljárások alkalmazása. Lásd bővebben: SMUK Péter: *Az Országgyűlés* In: Jakab András- Gajduschek György (szerk.) *A magyar jogrendszer állapota* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Budapest) 2016. https://jog.tk.hu/uploads/files/22_Smuk_Peter.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.28.)

működjön. A fórum nem rendelkezik önálló döntéshozatali jogkörrel, hanem javaslattevő és koordinációs szerepet tölt be.[132]

A Bizottsági elnöki értekezlet működése szorosan kapcsolódik a házelnök feladatköréhez, aki felelős a bizottságok munkájának összehangolásáért. Ennek keretében biztosítja, hogy a különböző bizottságok tevékenysége ne legyen párhuzamos vagy egymást akadályozó, hanem illeszkedjen az Országgyűlés egészének munkarendjéhez. Az értekezlet különösen fontos szerepet játszik az összetett, több szakpolitikai területet érintő törvényjavaslatok esetében. Összességében tehát ez a fórum a törvényhozási folyamat háttérkoordinációját szolgálja, és hozzájárul a parlament működésének hatékonyságához. 1998-2002-es ciklusban összesen 60 ülése volt, például 1999-ben és 2000-ben is 16-16 alkalommal.[133]

2000-ben a millenniumi ünnepségsorozat keretében a Szent Koronát és a koronázási ékszereket az Országházban helyezték el. A parlament törvényt alkotott az államalapítás emlékére (2000. évi I. törvény), és az alkotmánynak a határon túl élő magyarok támogatását célzó rendelkezésének végrehajtására 2001-ben elfogadta a státustörvényt.[134] 2002. május 15-én tartotta alakuló ülését a rendszerváltozás utáni negyedik Országgyűlés, amely Szili Katalint (MSZP) választotta meg elnökévé. Az Országgyűlésben mindössze tízmandátumnyi különbség volt a kormánypártok (MSZP-SZDSZ) és az ellenzék (Fidesz-MDF) között. Ennek következtében a ciklusban a szigorú frakciófegyelem uralta egyes parlamenti funkciók gyakorlását (a törvényalkotást és a közjogi tisztségviselők választását).[135] A Hivatal állományát tekintve, 2002 júniusában például a Bizottsági Főosztály 62 fővel működött, míg a Jogi Főosztály 24 fővel. A 2002-2006-os ciklusban jelentős növekedés figyelhető meg a Bizottsági elnöki értekezlet üléseinek száma kapcsán is, mivel összesen 109 ülés történt ebben az időszakban, ebből 2003-ban 29, 2004-ben és 2005-ben pedig 28-28 alkalom.[136]

A 2006. április 7-ig ülésező Országgyűlés 288 ülésnapon 573 törvényt fogadott el fegyelmezett eljárásokban. Az Országgyűlés elnöke Szili Katalin (MSZP) volt. Miután a kormánytöbbség bizalma megrendült, Medgyessy Péter kormányfő 2004 nyarán benyújtotta lemondását, őt a ciklus végéig Gyurcsány Ferenc követett. A kormánypártok közötti nézeteltérés, az SZDSZ-es

[132] Országgyűlés Hivatala: Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 13. § (1) bekezdés, valamint az Országgyűlés Házszabályáról szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 11–12. §
[133] Forrás: Országgyűlés Hivatala
[134] Lásd bővebben: A státusztörvény elemzése https://politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=510 (Letöltés ideje: 2023.11.25.)
[135] SMUK Péter: *A frakciófegyelem szabályai a parlamenti jogban*. Magyar Közigazgatás, 2005/3. p. 148-165.
[136] Forrás: Országgyűlés Hivatala

képviselők tartózkodásának eredményeképpen 2005-ben az Országgyűlés az ellenzék jelöltjét, az Alkotmánybíróság korábbi elnökét, Sólyom Lászlót választotta meg államfőnek. Hazánk 2003-ban népszavazás útján fejezte ki csatlakozási szándékát az Európai Unióhoz, amelynek 2004. május 1-jén váltunk teljes jogú tagjává.[137]

Az ötödik demokratikus Országgyűlés – amelyben a rendszerváltozás óta először a választások nem eredményeztek kormányváltást – 2006. május 16-án tartotta alakuló ülését. Az Országgyűlés ismét Szili Katalint választotta az elnökévé, akit 2009 szeptemberében Katona Béla (MSZP) váltott. Az MSZP-SZDSZ koalíciós többség immár kényelmesebb, 54%-os mandátumaránnyal támogatta az ismét kormányfővé választott Gyurcsány Ferencet. A ciklus már az első hónapokban az előző kormányok által hirdetett „jóléti rendszerváltás" lezárását jelentő költségvetési stabilizációval, megszorításokkal kezdődött, amely – a miniszterelnök zárt frakcióülésen mondott, nyilvánosságra hozott beszédével együtt – politikai válsághoz vezetett. Gyurcsány Ferenc kormánykoalícióját az ellenzék által kezdeményezett 2008. évi népszavazási vereség megbontotta, az SZDSZ ekkor kilépett a kormányból. A kisebbségi kormány fejét 2009 tavaszán – konstruktív bizalmatlansági indítvány révén – Bajnai Gordon követte, aki szakértői kormányzást hirdetett és folytatta a gazdasági válságra válaszul adott költségvetési politikát. A ciklusban az Országgyűlés 585 törvényt fogadott el. 2006-ra az Országgyűlési Hivatal Bizottsági Főosztályának a létszáma jelentősen, 78 főre emelkedett, miközben a Jogi Főosztályé enyhén csökkent 22 főre. A Bizottsági elnöki értekezlet 2006–2010-es ciklus hasonlóan magas aktivitást mutat 102 üléssel, ahol 2007-ben 30 ülés volt.[138]

A 2010. május 14-én megalakult Országgyűlés elnöke Schmitt Pál, majd augusztustól Kövér László[139] (Fidesz) lett. A parlamentben a Fidesz-KDNP pártszövetségnek kétharmados többsége (68%) volt. A parlament a ciklusban 342 ülésnapon, minden korábbi rekordot megdöntve, összesen 859 törvényt alkotott.[140]

A törvények alapvetően átalakították a magyar jogrendszert. Nemcsak új Alaptörvényt, hanem a választási rendszerről és az állami szervek működéséről szóló új törvényeket is alkotott

[137] NÓGRÁDI-KEREKES –NÉMETH: i.m. p. 57-58.
[138] Uo. Emellett fontos megjegyezni, hogy a házszabályt az elfogadása óta a legátfogóbb módosítással 2007-ben több területen közelítették az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelményekhez.
[139] Megállapítható, hogy jelenleg, a rendszerváltozást követő időszak házelnökei közül Kövér László rendelkezik a legtöbb parlamenti tapasztalattal. 1990-től megszakítás nélkül képviselő, volt frakcióvezető-helyettes, frakcióvezető és bizottsági elnök is és közel 14 éve házelnök.
[140] *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények Országgyűlés Hivatala,* Budapest, 2022. p. 68.

a parlament. A ciklusban az Országgyűlés teljesen megújította a parlamentre vonatkozó szabályozást is.[141]

Az Országgyűlés Hivatalának működését továbbvizsgálva, 2010-ben új hivatali szervként hozták létre - az Elnöki Kabinetből kiválva - a Társadalmi Kapcsolatok Hivatalát. 2010 és 2012 között az Országgyűlés így már hat hivatali szervezetből állt: Főtitkárság, Gazdasági Főigazgatóság, Elnöki Kabinet, Külügyi Hivatal, Társadalmi Kapcsolatok Hivatala, Országgyűlési Könyvtár.[142] 2010 júniusában a Bizottsági Főosztály létszáma visszaesett 66 főre, a Jogi Főosztály pedig változatlanul 22 fővel működött. A Bizottsági elnöki értekezlet 2010-2014-es ciklusa a korábbiakhoz képest is aktívabb volt, összesen 108 üléssel, és 2012-es évben kiugróan magas, 32 üléssel.[143]

A 2014. május 6-án megalakult, először 199 tagú Országgyűlés ismét Kövér Lászlót választotta meg házelnöknek. Ebben a ciklusban a Fidesz-KDNP pártszövetség bőven rendelkezett a kormányalakításhoz szükséges parlamenti többséggel, és az alakuló ülést követő első ülésén, 2014. május 10-én, Áder János köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés ismételten Orbán Viktort választotta kormányfővé. 2014 és 2018 között az Országgyűlés 270 ülést, 730 törvényt és köztük 156 nemzetközi szerződést kihirdető törvényt fogadott el.[144] 2014-ben tovább csökkent a Bizottsági Főosztály létszáma 62 főre, míg a Jogi Főosztályé 21 főre mérséklődött. Ezzel párhuzamosan a Bizottsági elnöki értekezletek ülései (2014 után) drasztikus visszaestek, hiszen a 2014-2018-as ciklusban már csak 14 ülésre került sor, évente mindössze 3-4 alkalommal.[145]

Az 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (a továbbiakban: Ogytv.) a magyar Országgyűlés működését, szervezetét és a képviselők jogállását szabályozó alapvető jogszabály, amelyet 2012-ben fogadott el az Országgyűlés, és 2012. április 20-án lépett hatályba, részben az új Magyarország Alaptörvénye rendelkezéseihez igazodva.[146]

---

[141] 2011-ben az Országgyűlés elfogadta a kisebb képviselői létszámot (199 főt), valamint a nemzetiségek képviseletét biztosító választási rendszert. 2012-ben megalkotta a korábbi külön törvényeket összefoglaló Országgyűlésről szóló törvényt, valamint 2014-ben teljesen új házszabályt fogadott el, ez utóbbi a 2014. évi alakuló üléssel lépett hatályba.
[142] SOLTÉSZ: i.m. p. 155.
[143] Forrás: Országgyűlés Hivatala
[144] NÓGRÁDI-KEREKES – NÉMETH: i.m. p. 59-60.
[145] Forrás: Országgyűlés Hivatala
[146] Lásd bővebben: 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.)

Az Ogytv. 123. §-a szerint az *„Országgyűlés Hivatala az Országgyűlés szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait ellátó központi költségvetési szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”.*[147]

A Hivatal az Ogytv. alapján segíti az Országgyűlés folyamatos működését, támogatja az országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók, a bizottságok és az Országgyűlés tisztviselőinek tevékenységét. A Hivatal szervezetének megállapítását az Ogytv. a Szervezeti és Működési Szabályzatra (a továbbiakban: SZMSZ) bízta, amit az Országgyűlés elnöke házelnöki rendelkezésben állapít meg.[148]

Emellett fontos megemlíteni, hogy a költségvetési törvényben[149] az Országgyűlés, mint fejezete egy hierarchikus pénzügyi szerkezetben jelenik meg: a fejezeten belül címek és alcímek találhatók, amelyek az Országgyűléshez tartozó intézményeket (elsősorban az Országgyűlés Hivatalát) és feladatokat bontják ki. Ezek alatt szerepelnek az egyes kiadási és bevételi előirányzatok, jellemzően kiemelt előirányzati bontásban (pl. személyi juttatások, dologi kiadások). A fejezet élén maga az Országgyűlés áll, mint fejezetet irányító szerv, így a teljes fejezet költségvetési felelőssége ide kapcsolódik. Fontos, hogy ez a szerkezet nem szervezeti szabályozás, hanem a tényleges intézményi rendszer pénzügyi leképezése; a működési szabályokat külön jogszabály tartalmazza.[150]

A jelenlegi hivatalszervezet kialakítása Kövér László házelnök 2012-ben elhatározásából jött létre. Olyan szervezetben gondolkodott, amelyet egy vezető, a főigazgató vezet. Ezzel a hivatali szervek (és vezetőik) munkájának összehangolása egyszerűbbé vált, s az elnökre háruló terhek csökkentek. A főigazgató kinevezésével a házelnök egy általa kiválasztott vezetőre bízhatta a Hivatalt. Az átszervezés ugyanakkor további új vezetők kinevezését is lehetővé tette, mindenekelőtt az újonnan létrehozott Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóságon. Az egyes hivatali szervek feladatai így alapvetően nem változtak. Elnevezésük azonban igen, és a Hivatal új belső szervezeti egységeket is létrehozott a Szervezeti és Működési Szabályzatban. A nagyobb hivatali szervek elnevezése igazgatóságra változott: Törvényhozási Igazgatóság (korábban Főtitkárság), Gazdasági és Működtetési Igazgatóság (korábban Gazdasági

[147] Ogytv. 12. § (1) bekezdés
[148] Ogytv. 123. § (2) és (3) bekezdés
[149] Lásd bővebben: 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
[150] 2025. évi LXIX. törvény Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről 1. melléklet („Országgyűlés” fejezet). Lásd bővebben: LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan,* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

Főigazgatóság), Külügyi Igazgatóság (korábban Hivatal). Új szervezeti egységként jött létre a Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, amely az Országgyűlési Könyvtárból, a Képviselői Információs Szolgálatból, a közel hét évtized után újból létrehozott Országgyűlési Múzeumból és a Közönségszolgálati Irodából áll. Az Elnöki Kabinet elnevezése újból Elnöki Titkárságra változott. A hat alelnök titkársága mellett idetartozik a háznagy titkársága is.[151]

A Társadalmi Kapcsolatok Hivatala megszűnt, feladatainak egy részét az Elnöki Titkárság vette át, nagyobb része pedig a Közgyűjteményi és Közszolgálati Igazgatóságon belül a Közönségszolgálati Irodához került át. Az Igazgatóságokon belül a 15 főnél nagyobb szervezeti egységek főosztályként, az ennél kisebbek irodaként működnek.[152]

A Hivatal átszervezéséről szóló elnöki rendelkezés 2013. január 1-jén lépett hatályba. Az átszervezés összességében 3,5%-os létszámemeléssel járt. Ebben az is közrejátszott, hogy 2013 januárjától új feladatok kerültek a Hivatalhoz. A Köztársasági Elnöki Hivataltól átvette a volt köztársasági elnökök titkárságainak működtetését, el kellett látnia az újonnan létrehozott Országgyűlési Őrség költségvetésével kapcsolatos feladatokat, továbbá biztosítani kellett a Steindl Imre Program személyi feltételeit is.[153]

Az országgyűlési képviselők száma a 2014. évi választásoktól 386-ról 199-re csökkent. Az Országgyűlés Hivatala, s benne a frakcióhivatalok létszáma azonban nem csökkent, hanem nőtt. Ennek oka egyrészt az, hogy a Hivatal feladatai az Országgyűlés működésének biztosításában többnyire nem függnek a képviselők létszámától. Másrészt új feladatokat is kapott a Hivatal a képviselők ellátásában (irodák bérlése, a szállás biztosítása) és a parlament nyilvánosságának kiszélesítésében (látogatóprogramok, Múzeum stb.), továbbá a Kossuth tér és az új létesítményei, így a látogatóközpont és a mélygarázs üzemeltetésében. A létszám emelése a hivatali „szolgáltatások" minőségének javítását is célozta. Ez utóbbira példa, hogy a kisebb létszámú frakciók hivatali hátterét és költségvetési kondícióit a törvény nem csökkentette, hanem növelte. Az Országgyűlés Hivatalának alapvető feladatait és hatáskörét 2013-tól az Országgyűlésről szóló törvény, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló országgyűlési határozat állapítja meg. Szervezetéről, továbbá a részletesebb feladatairól és

[151] A háznagy intézményét, amely 1949-ben szűnt meg, az Országgyűlés 2013-ban vezette be újra.
[152] SOLTÉSZ: i.m. p. 155-156.
[153] Az Országgyűlés Hivatala alapfeladatai https://www.parlament.hu/irom41/00503/adatok/fejezetek/01_hiv.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.25.)

hatásköréről az Országgyűlés elnöke által kiadott új Szervezeti és Működési Szabályzat rendelkezik.[154]

A Hivatal vezetése 2017-ben 4 évre szóló, középtávú Intézményi Stratégiát fogadott el. A Stratégia a legfontosabb célokként az alapfeladatok eredményes ellátását, a törvényalkotást és a hivatali munka informatikai támogatottságának erősítését, a szakmaiság fenntartását, a szervezet- és humánerőforrás-fejlesztését, a stratégiai szemlélet meghonosítását, valamint a hatékony kommunikációt jelölték meg. Emellett rekonstrukciós terv készült az Országház belső felújítására. [155]

Az előző választási évekhez mérten hasonló parlamenti többséget hoztak 2018. április 8-án az egyfordulós országgyűlési választások is. A kedvezményes kvótának köszönhetően először szerzett nemzetiségi képviselőjelölt országgyűlési képviselői mandátumot. A Tisztelt Ház elnöke ismét Kövér László lett, a miniszterelnök pedig – és ez egyedülálló az 1848 utáni magyar közjogtörténetben – negyedik alkalommal is Orbán Viktor. Ebben a ciklusban az Országgyűlés 85 ülést tartott, 270 ülésnappal, 597 törvényt (ebből 152 a nemzetközi szerződés) és 176 országgyűlési határozatot fogadott el és háromszor módosította az Alaptörvényt. Az Alaptörvény kilencedik módosításával újraszabályozta a különleges rendet.[156] 2018-ra a Bizottsági Főosztály létszáma már csak 51 fő volt, ami jelentős csökkenést jelent a korábbi évekhez képest. Ugyanebben az évben a Jogi Főosztály létszáma viszont növekedett, elérve a 26 főt. A Bizottsági elnöki értekezlet ülései kapcsán a csökkenés tovább folytatódott a 2018-2022-es ciklusban, ahol összesen csak 5 ülés volt, például 2020-ban mindössze egyetlen alkalommal üléseztek.[157]

A 2020-ban Magyarországra is átterjedt világjárvány elleni védekezés tette szükségessé a járványügyi veszélyhelyzet alaptörvényi szabályozását, valamint a törvények megalkotását és módosítását. Az Országgyűlés a veszélyhelyzet elrendelésével törvényben rendkívüli felhatalmazást adott a kormánynak. A parlament a járvány ideje alatt is az előző ciklusokhoz hasonlóan rendszeresen ülésezett, a tárgyalási idő azonban csökkent.[158] A Hivatal a

[154]Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) https://www.parlament.hu/documents/d/guest/szmsz (Letöltés ideje: 2023.11.25.)
[155] SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának három és fél évtizede: az Irodától a professzionális Hivatalig (1989-2024)* kézirat, 2024.
[156] NÓGRÁDI-KEREKES – NÉMETH: i.m. p. 60-61.
[157] Forrás: Országgyűlés Hivatala
[158] Az Országgyűlés ülésezése a koronavírus-járvány megfékezésére kihirdetett veszélyhelyzet idején https://www.parlament.hu/ (Letöltés ideje: 2023.11.25.)

munkatársak életét, egészséget szem előtt tartva különböző rendkívüli munkáltatói, munkaszervezési és belső szabályozási intézkedésekkel tartotta fent a folyamatos ülésezéshez szükséges biztonságos feltételeket. A továbbiakban részletesebben is kitérek majd a covid világjárvány okozta nehézségekre és a munkaszervezés új kihívásaira a hivatal vonatkozásában.

A 2020-2026 közötti időszak az Országgyűlés és Hivatala számára elsősorban a válságkezelés, a szervezeti stabilizáció és a működési alkalmazkodás korszaka volt. A 2022-es országgyűlési választás után új ciklus kezdődött: az új Országgyűlés 2022. május 2-án tartotta alakuló ülését, és a választási eredmények alapján ismét a Fidesz–KDNP rendelkezett meghatározó parlamenti többséggel. A Hivatal feladatai ebben az időszakban továbbra is a törvényhozási munka, a bizottságok, a képviselők, a nemzetiségi szószólók, a sajtó, a nemzetközi kapcsolatok és a közönségkapcsolatok támogatására irányultak.[159]

Szervezetileg a Hivatal továbbra is a 2013 után kialakított, főigazgató által vezetett modellben működött. A hivatalos szervezeti egységek között szerepelt az Elnöki Titkárság, a Törvényhozási Igazgatóság, a Gazdasági és Működtetési Igazgatóság, a Külügyi Igazgatóság, a Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, valamint a Sajtóiroda. A korszak egyik fontos jellemzője a parlamenti működés kiszélesedett háttértámogatása volt: a Hivatal nemcsak adminisztratív szervezetként működött, hanem informatikai, kommunikációs, közgyűjteményi, látogatószervezési és nemzetközi feladatokat is ellátott.[160] 2022 júniusában a Bizottsági Főosztály létszáma stabil maradt 51 főn, míg a Jogi Főosztály enyhén csökkent 25 főre. A Bizottsági elnöki értekezlet üléseinek száma a 2022-2026-os ciklus adatai alapján alacsony aktivitást mutattak, mivel 2022, 2023 és 2024 években évente 1-1 ülést tartottak, összesen 3 alkalommal.[161]

Összességében a 2020–2026 közötti időszakban az Országgyűlés Hivatala egy stabil, professzionális, többfunkciós parlamenti háttérintézményként működött. A covid-járvány, a 2022-es ciklusváltás, az intenzív törvényalkotás, valamint a nyilvánossági és technikai elvárások növekedése egyaránt azt mutatta, hogy a Hivatal szerepe már jóval túlmutat a hagyományos ügyviteli feladatokon.

[159] Lásd bővebben: https://www.parlament.hu/hivatal (Letöltés ideje: 2026.03.31.)
[160] Lásd bővebben: https://www.parlament.hu/2022-2026 (Letöltés ideje: 2026.03.31.)
[161] Forrás: Országgyűlés Hivatala

Időszak	*Az Országgyűlés Hivatalának szervezeti változásai*	*Fő jellemzők, eredmények*
1990 – 1994	Bizottságok mellé szakértők; Jogi Főosztály erősödik	EU-kapcsolatok kezdete; parlamenti működés stabilizálása
1991 – 1992	Levéltár létrejötte; informatikai fejlesztések indulása	Modern háttérintézmény kialakulása
1994 – 1998	Könyvtár integrációja (1997)	499 törvény; új demokratikus házszabály
1998 – 2002	Külügyi kapcsolatok bővülése	460 törvény; millenniumi intézkedések
2002 - 2006	Uniós ügyek a Hivatalban	EU-csatlakozás (2004); 573 törvény
2006 - 2010	Stabil működés válság közben	585 törvény; népszavazás, kormányváltás
2010 - 2014	Új hivatali szervezet (Társadalmi Kapcsolatok)	859 törvény; új Alaptörvény
2012 - 2013	Egyvezetős modell (főigazgató); Igazgatóságok létrejötte	Hatékonyabb irányítás, új SZMSZ
2014 - 2018	Új szervezeti egységek (pl. Múzeum, Közönségszolgálat)	199 fős parlament; 730 törvény
2017	4 éves intézményi stratégia	Informatikai és HR-fejlesztés
2018 - 2020	Hivatal „szolgáltató” szerepének bővülése	597 törvény; Alaptörvény-módosítások
2020 - 2022	Rendkívüli munkaszervezés, biztonsági intézkedések	Folyamatos ülésezés; válságkezelés
2022 - 2026	Változatlan (2013-as) szervezeti modell; modernizáció folytatása	Digitális, kommunikációs és nemzetközi feladatok bővülése

A parlamenti hivatali szervezetrendszer fejlődése

Összefoglaló táblázat (1990–2026)[162]

[162] Készült a fentebb kifejtett források alapján.

3. A PARLAMENTEK HIVATALI STRUKTURÁJA

A kutatási témám átfogó elemzéséhez és témán szerkezetének, vázának meghatározásaként a parlamentek hivatali szervezetét, mint strukturális szervezetet szeretném általánosságában áttekinteni. Központi kérdésként szeretnék foglalkozni azzal a teóriával, hogy vajon egy séma, minta szerinti-e a hasonló demokratikus berendezkedésű országok parlamenti (hivatali) szerveinek felépítése, vagy tapasztalhatók érdemi eltérések is. Nyilván a demokratikus parlamentek hasonló funkciói, hasonló hivatali-adminisztratív támogatást igényelnek, azonban mind az alkotmányos, mind a politikai hagyományok és kultúra különbségei változatos megoldásokat eredményezhetnek. Kutatásom egyik fő célja, hogy a vizsgált parlamenti hivatalok szervezetrendszerét, azok működését és feladatainak sokszínűségét áttekintve, egy átfogó kép kerüljön kialakításra.

Elsődlegesen fontos a hivatalnak, mint a közigazgatási tevékenység munkaszervezetének a fogalmát leszögezni. A hivatal, mint igazgatási szervezet, a bürokrácia elve alapján működik, tevékenysége pedig állami szervező tevékenység. A hivatalok működését organorgram írja le, amely a szervezetek formális struktúráit ábrázolja, valamint a strukturális egységeket teszi láthatóvá.[163] A hivatalt, mint szervezetet a következő sajátosságok jellemzik: – a hivatal élén (általában) egyszemélyi felelős vezető áll, aki személyesen gyakorolja a közigazgatási szervet megillető feladat- és hatásköröket; – a hivatali munka ügyintézési és ügyviteli tevékenységet fog át; – a hivatal dolgozói a közigazgatási tevékenységet hivatásszerűen végzik, ezért rendszerint közszolgálati jogviszonyban állnak; – a hivatal működését az állami költségvetés finanszírozza (általában normatíva biztosításával, számos esetben a saját bevétel hivatalnál tartásával).[164]

A hivatal, mint szervezeti forma a 19. században alakult ki. Hosszú ideig a benne folyó tevékenység, munkaszervezés viszonylag keveset változott. A 20. század második felében ugyanakkor a rohamosan kibontakozó műszaki, technikai forradalom nyomán az érdemi munka feltételeinek megteremtésében meghatározó szerepet játszó információs, döntéselőkészítő,

[163]Az organogram egy hierarchia diagram, egy szervezési táblázat, amely egy szervezet belső rendszerének vizuális felépítését ábrázolja. Megmutatja az egyes tagok viszonyát a szervezethez. Gyakrabban konkrét részleteket tartalmaz az egyéni szerepekről és felelősségekről.

[164] JÓZSA Zoltán: *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei* In: „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése" című projekt keretében készült el és jelent meg. NKE, 2014. p. 4.

szervező tevékenység súlya és szerepe látványosan megnőtt. Ennek következtében ma már a számítógépes adatbázisok, információs rendszerek használata jellemzi a hivatali munkát, ami nemcsak a szervezet működését változtatta meg, de új készségek, képességek meglétét kívánja meg az alkalmazottjaitól. [165]

A hivatalok rendszerint belső szervezeti egységekre tagolódnak, másrészt az önálló szervek szervezeteket, szervezetrendszereket alkotnak. A bürokrácia felépítése, az adminisztráció fogalma és kiépítésének módja szorosan összefügg alanyának viszonyaival. Kutatásomban részletesebben szeretném vizsgálni a parlamentek hivatal szervezetrendszerének felépítését (adminisztratív állományát) és működését is. A parlamenti hivatalok jelenlegi helyzetének megértéséhez jelentős lépés az elmúlt évtizedek vizsgálata, növekedett-e a parlamentek feladatköre, a nemzetközi kapcsolatok kibővülése okán a hivatalok teendői milyen mértékben változtak, milyen új ügycsoportok jelentek meg. Módosult-e az egyes hivatali szervek belső szerkezete, hogyan alakult, milyen összetételben bővült vagy csökkent a szervezeti egységek létszáma, költségvetési támogatása. Vizsgálni lehet továbbá a hivatal alkalmazotti állományát, a dolgozók képzettségének alakulását, milyen szakmai, külföldi tapasztalatokra van lehetőség a munkavégzés során. A politikai, valamint a vezetői ciklusok váltakozása hogyan befolyásolja a hivatal munkáját, jellemző-e a nagymértékű fluktuáció.

Kutatásom központi kérdéseként feltett teóriájával kapcsolatban – *vajon egy séma, minta szerinti-e a hasonló demokratikus berendezkedésű országok parlamenti szerveinek felépítése, vagy tapasztalhatók érdemi eltérések is* – szeretnék első körben általánosságban foglalkozni. Az Interparlamentáris Unió (továbbiakban: IPU) Global data on national parliaments adatbázisa (a továbbiakban: PARLINE) az átfogó áttekintést szolgálja, amely a világ törvényhozó testületeire vonatkozó mérvadó adatok referenciapontja. Több mint 600 „adatpontot" tartalmaz minden ország számára, ahol működik parlament. A PARLINE a nemzeti parlamentek közreműködésével készül, amelyek a PARLINE hálózatán keresztül szolgáltatják és ellenőrzik az adatokat. Az adatok lefedettsége a parlamentek által szolgáltatott információktól függ, mivel egyes parlamentek erős házon belüli könyvtári és kutatási szolgálatokkal rendelkeznek, mások pedig nagyon kicsi titkárságokkal működnek, amelyek esetleg nem gyűjtik és figyelik rendszeresen a PARLINE számára kért adatokat.[166]

[165] Uo.

[166]Az IPU az 1960-as évek óta tesz közzé összehasonlító adatokat a parlamentekről. Kezdetben ezeket az adatokat nyomtatott formában tették közzé, az 1990-es évek óta pedig online formában. A „Parline" név a „PARliaments

3.1. AZ INTÉZMÉNYI AUTONÓMIA ÉS A PARLAMENTI IGAZGATÁS ALAPELVEI

Az intézményi autonómia kérdéskörében fontos elemzési pont lehet még a parlamenti hivatalok jogi kereteinek vizsgálata, milyen működési szabályzatok biztosítják, legfőképp az adminisztrációs személyzetet. Kutatási hipotéziseim között szerepelt, hogy Az alábbi diagram bemutatja, hogyan alakul (milyen jogi keretek adják) a parlamenti hivatalok (személyzet) létrehozásának, működésének alapjai.

A parlamenti hivatal (adminisztráció) jogi keretei[167]

A kimutatásból láthatjuk, hogy a vizsgált parlamentek vonatkozásában majdnem a fele (41%) az adminisztratív személyzetének jogi kereteit civil/polgári közszolgálati törvényekre alapozza. A kimutatás során általánosságban leszűrhető, hogy a legtöbb civil/polgári közszolgálati törvényeket alkalmazó parlament Európán belül jellemző.[168]

A felmérésből látszik továbbá, hogy a másik jogi keret a Parliamentary Service Act (a továbbiakban: PSA) – mint a „Parlamenti Szolgálati Törvény". A PSA azt jelenti, hogy az elfogadó országok esetén ez a törvény biztosítja a parlamenti adminisztráció jogilag való elkülönülését a végrehajtó hatalmi ágtól, de egyben megfelel a nemzeti jogszabályi

onLINE" szavakból származik. Az évek során az adatbázis hatóköre változott, miközben a fő hangsúly továbbra is a parlamentek szerkezetére, összetételére és munkamódszereire vonatkozó referenciaadatokra irányult. Lásd bővebben: IPU PARLINE original page https://data.ipu.org/ (Letöltés ideje: 2024.10.10.)

[167] A vizsgált parlamenti kamarák száma: 41 db (kétkamarás parlamentek esetén, a két kamara külön került elemzésre).

[168] Kutatási kérdőív a parlamenti főtitkárok számára, a parlamenti igazgatás irányítása kapcsán: 2016. Lásd bővebben: https://data.ipu.org/dataset/2016-survey-governance-of-parliamentary-administration/ (Letöltés ideje: 2024.10.31.)

rendelkezéseknek. A PSA célja a vezetői beavatkozástól mentes pártatlan, semleges „szolgáltatások” nyújtása. [169]

Végül, de nem utolsó sorban, azokat a parlamenteket is meg kell vizsgálnunk, akiknek a jogi keretét maga az alkotmány biztosítja. Ez a kimutatás alapján a legkisebb arányban, 27%-ban jellemző. Erre a legjobb európai példa Ausztria, ahol mindkét kamara esetén (Felső kamra - Szövetségi Tanács) (Alsó kamra - Nemzeti Tanács) az alkotmány biztosítja a jogi keretet. Az osztrák alkotmány 30. § (3)-(5) bekezdésében kifejtésre kerül, hogy a Nemzeti Tanács elnökét különösen megilleti a kinevezési jogkör a Parlamenti Igazgatóság alkalmazottai és minden egyéb jogkörrel rendelkező személyzet vonatkozásában.[170]

A parlamenti struktúrát létrehozó jogi keretek az adminisztráció megismerésének szerves részét képezik. A jogi dokumentumok túlnyomó többsége a parlamenti szervezetrendszer meghatározása során tartalmazza a kiemelt alapelveket: pártatlanság, semlegesség, párton kívüliség, valamint igazgatási és költségvetési autonómia. A kutatás felméréseinek eredménye is mutatja, a parlamenti szervezet jogi szabályozása általában (a már említett) egy vagy több forrásból tevődik össze: *Parliamentary Service Act (PSA)[171], a parlamenti házszabályok és az alkotmány.* A parlamenti igazgatás létrehozásának gyakori módját képezi egyfajta *Parliamentary Service Act (PSA)* alkalmazása. A PSA alkalmazása (a már említett) a parlamenti igazgatás „elkülönülésének jele” a végrehajtó hatalomtól, széles körűen és egyértelmű módon. Ezen szabály bevezetése azt bizonyítja, hogy egyértelmű és egyben újonnan bevezetett gyakorlatokra van szükség, hogy megakadályozásra kerüljön a végrehajtó hatalom túlzott beavatkozása.[172]

A parlamenti szervezet számára jogi keretet a második leggyakoribb módon a *házszabályok* alkotják. A legtöbb ilyen vizsgált parlamentben a parlamenti adminisztráció belső szabályokon és rendeleteken alapul. Van azonban olyan parlament is, ahol az autonómiát a teljesen semleges a parlamenti igazgatás és a személyzet biztosítja. Azonban a hivatalban, ahol a legfontosabb

[169] Uo. PSA inkább Ausztráliában, Ázsiában és Észak-Amerikában jellemző.
[170] AUSTRIA THE FEDERAL CONSTITUTIONAL LAW OF (szövetségi alkotmány) 30.§ 3-5. Lásd bővebben: https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (Letöltés ideje: 2024.10.10.)
[171] *Parliamentary Service Act (PSA) – „Parlamenti Szolgálati Törvény”,* amely az elfogadó országok esetén biztosítja a parlamenti adminisztráció jogilag való elkülönülését a végrehajtó hatalmi ágtól, de egyben megfelel a nemzeti jogszabályi rendelkezéseknek. A PSA célja a vezetői beavatkozástól mentes pártatlan, semleges szolgáltatások nyújtása.
[172] Például némi rugalmasságot kell biztosítani a parlamenti alkalmazottaknak, akik korábbi szakmájukból jöttek, vagy más politikai hovatartozásával léteztek. A PSA mérvadó használata általában olyan környezetet teremt, ahol a politikai semlegesség és a hatalmi ágak szétválasztása "adott", mivel a törvény egyértelműen meghatározza azt.

kérdések dőlnek el, mint például a pénzügyek, a költségvetés, már biztosított a többségi párt tagjainak és más politikai szereplők részvétele. Ezekben az esetekben a hatalmi ágak szétválasztása és a szolgálati jogviszony semlegessége általános gyakorlat és intézményi struktúrák által biztosított.[173]

A harmadik jogi pillér maga az *alkotmány* is lehet. Van olyan ország, ahol nincs Parliamentary Service Act (PSA) vagy egy konkrét belső szabályozás a parlamenti igazgatásra vonatkozóan. Helyette az alkotmány bekezdése mondja ki, hogy például a titkárságok milyen önálló jogállással rendelkeznek minden kamarában. Ilyen esetben a hivatali részletszabályok megállapításának kötelezettségét az alkotmány magára a parlamentre bízza. Ez különbözik a házszabályi modelltől, mivel az alkotmányos jogalap súlya erőteljesebben biztosíthatja az esetleges változásokkal szembeni autonómiát.[174]

3.2. A PARLAMENTI ADMINISZTRÁCIÓ

A parlamenti adminisztráció alapvető szerepet tölt be a demokratikus intézmények működésében, mivel támogatja a képviselőket a törvényhozási, ellenőrzési és képviseleti feladatok ellátásában. Ennek ellenére a politikatudományi szakirodalomban meglepően kevés empirikus kutatás foglalkozik azzal, hogy mekkora a parlamenti adminisztrációk létszáma, illetve milyen tényezők befolyásolják annak alakulását globális összehasonlításban. 2025-ben megjelent egy tanulmány, amely ezt a hiányt igyekszik pótolni azzal, hogy világméretű perspektívában vizsgálja a parlamenti személyzet nagyságát és annak magyarázó tényezőit. A tanulmány empirikus elemzése azt mutatja, hogy a parlamenti stáb létszámát elsősorban három strukturális tényező magyarázza: a parlament mérete (a képviselők száma), az ország népessége, valamint a parlament intézményi ereje a politikai rendszerben. A nagyobb parlamentek általában több alkalmazottat igényelnek, mivel több képviselő munkáját kell támogatni. Emellett a nagyobb népességű országok parlamentjei is jellemzően nagyobb apparátussal rendelkeznek, ami a képviseleti feladatok növekvő komplexitásával függ össze. Továbbá azokban a politikai rendszerekben, ahol a parlament erősebb törvényhozási és

[173] Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration (Letöltés ideje: 2024.10.10.)
[174] Uo.

ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezik, nagyobb szakértői és kutatói háttér szükséges, ami szintén növeli a parlamenti személyzet létszámát. [175]

A hivatali szervezeti felépítés áttekintésénél elengedhetetlen a „parlamenti adminisztrációt", mint fogalmat definiálni. A parlamenti adminisztráció jelenti azt a munkát, amely a parlamentet, mint intézményt segíti. Itt különbséget kell tenni egyrészt azon tisztviselők között, akik a „semlegesség", az objektivitás és az intézmény egészéhez való lojalitás elvárásával látják el feladataikat, másrészt azokat az alkalmazottak, akik az egyes képviselő tagok asszisztenseként vagy képviselőcsoportok tanácsadójaként tevékenykednek.[176]

*A közvetlen parlamenti képviselőknek dolgozó személyi állomány, különbözik a parlamenti (titkárságon) hivatalokban dolgozók személyi állományától. [177]

Láthatjuk a diagram alapján, hogy a vizsgált parlamentek[178] vonatkozásában az adminisztrációs személyzet több mint fele (55%) közvetlenül a parlamenti képviselők munkáját segíti, mivel a törvényhozás és maga a parlamenti hivatali szervezetrendszer kéz a kézben jár együtt. Viszont fontos azt tisztázni, hogy a képviselőket segítő adminisztráció nem egyezik meg a parlamenti

[175] Lásd bővebben: HOFLAND, Daan – OTJES, Simon: *Parliamentary Staff Size Around the World*. Legislative Studies Quarterly, 2025. https://doi.org/10.1111/lsq.70040 (Letöltés ideje: 2026.03.01.)
[176] Thomas CHRISTIANSEN, Elena GRIGLIO, Nicola LUPO: *Making representative democracy work: the role of parliamentary administrations in the European Union*, The Journal of Legislative Studies 2021. p. 477- 478.
[177] Lásd bővebben: https://data.ipu.org/compare/ (Letöltés ideje: 2024.10.10.)
[178] Az IPU a nemzeti parlamentek globális szervezete. Az IPU egyre közelebb kerül az egyetemes tagsághoz, a világ 193 országából 182 parlamenti parlamenttel – az olyan hatalmas nemzetektől, mint Kínától, Indiától és Indonéziától egészen az aprócska Zöld-foki Köztársaságig, San Marinoig és Palauig.

hivatalokban dolgozók személyi állományával. Kutatásom fő iránya a parlamenti hivatalokban (titkárságokon) dolgozó adminisztráció vizsgálatára irányul.

Fontos azonban kiemelni, hogy a frakciókhoz rendelt apparátus alapvetően szakértői és adminisztratív munkatársakból áll, akik segítik a képviselők törvényalkotási, ellenőrzési és politikai tevékenységét. A szabályozás szerint a képviselőcsoportok jogosultak alkalmazottakat foglalkoztatni, és ezek költségeit – meghatározott keretek között – a költségvetési támogatás fedezi. Ez az apparátus biztosítja a háttérmunkát, például jogi, szakpolitikai és kommunikációs feladatok ellátását. A magyar parlament esetén a *2012. évi XXXVI. törvény 113–118/A. §*-a részletesen szabályozza a képviselőcsoportok (frakciók) működésének személyi és pénzügyi feltételeit, vagyis az úgynevezett apparátust és egyéb támogatási formákat. Az apparátus és a működési támogatás rendszere a parlamenti munka hatékonyságának egyik alapvető intézményi garanciája.[179]

Az átfogó áttekintés céljából az említett IPU PARLINE adatbázist is szeretném jobban bemutatni. A PARLINE-ban található adatokat a nemzeti parlamentektől gyűjtik össze a parlamenti „tudósítók" hálózatán keresztül.[180] Az adatok közzététele előtt az IPU minőség-ellenőrzést végez, beleértve az új adatok összehasonlítását egy adott ország és országok történeti rekordjaival, valamint a nyilvánosan elérhető információkkal. Ellentmondások esetén párbeszédet kezdenek a parlamenttel az adatok tisztázása és szükség esetén helyesbítése érdekében. Ezenkívül a parlamenteket felkérik, hogy rendszeres időközönként – legalább évente és a választásokat követően – vizsgálják felül a PARLINE-ra vonatkozó összes adatukat.[181]

A PARLINE adatbázis jellemzői:

- Globális: minden nemzeti parlamentet, legyen az kicsi vagy nagy tartalmaz.
- Mérvadó: Az adatok közvetlenül a forrástól – maguktól a parlamentektől – származnak.
- Összehasonlító: Lehetőséget teremt új perspektívák számára.

[179] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 113–118/A. §
[180] Az IPU a parlamentekkel való együttműködés jegyében 2019 áprilisában létrehozta a párbeszédes tudósítók hálózatát. A parlamenti tudósítók a nemzeti parlamentek munkatársai, akik az IPU kapcsolattartó pontjaként szolgálnak a PARLINE számára az egyes kamarákban vagy parlamentekben. Fő feladatuk, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy a Parlamentben található összes adat naprakész és helyes.
[181] Lásd bővebben: https://data.ipu.org/about-data/ (Letöltés ideje: 2024.10.10.)

- Nyitott: Olyan eszközöket kínál, amelyek lehetővé teszik a felhasználók számára az adatok szabad elérését, megszerzését és újrafelhasználását.[182]

A következő összehasonlító elemzés a parlamentekben foglalkoztatottak számára vonatkozik, létszámkeret (tól-ig) bontással, az adott keretre jellemző ország összesítő számának megjelölésével.

A parlamentben foglalkoztatottak száma (FTE)[183]	**Országok száma[184]** *(hány országra jellemző)*
0-49 fő	5
100-199 fő	4
200-399 fő	8
400-599 fő	10
600-799 fő	4
800-999 fő	3
1000 – 1999 fő	3
2000+ fő	3

A parlamentben foglalkoztatottak száma [185]

A táblázat alapján láthatjuk, hogy a legtöbb vizsgált parlamentben közel 400-600 fős parlamenti személyzet dolgozik.[186] A parlamenti hivatalokban a legkülönbözőbb szakemberek dolgoznak együtt, így a létszámkeret is eszerint alakul. A továbbiakban részletesebben szeretnék foglalkozni a parlamenti hivatalok szervezeti egységeinek leosztásával (organogramok segítségével) és az ott dolgozók személyi állományával. Addig egy általános áttekintésként szeretnék adni a személyi állomány megoszlásáról.

Általánosságban elmondható, hogy a törvényalkotó munkát – végzettség tekintetében – jogászok, igazgatásszervezők, közgazdászok segítik. A külügyekkel, társadalmi kapcsolatokkal, továbbá a parlamenti sajtótevékenységgel az adott terület szakértői foglalkoznak: nemzetközi és európai uniós ügyekben járatos külügyes és

[182] IPU original page https://data.ipu.org/about/ (Letöltés ideje: 2024.10.10.)
[183] A parlament vagy a kamara titkárságának teljes munkaidőben egyenértékű (FTE) alkalmazottainak száma. Az adatok nem tartalmazzák a parlamenti képviselők által alkalmazott személyi állományt.
[184] Az elemzés 48 ország parlamentjét vizsgálta meg, amiből 40 parlament esetén volt vizsgálható adat.
[185] https://data.ipu.org/compare/?field=num_permanent_staff&chart=bar (Letöltés ideje: 2024.10.15.)
[186] A magyar országgyűlés vonatkozásában a 2022-es IPU adatok szerint 1013 fő személyi állomány dolgozik.

protokollszakemberek, rendezvényszervezők, sajtószakemberek. A Hivatal munkatársai között van az épületek fenntartásával, felújításával és a parlament működtetésével kapcsolatos teendőket szervező-koordináló építészmérnök, pénzügyi szakember, informatikus is. Emellett a parlamenti hivatalok szolgáltatásainak a köréből fakadóan – ha a hivatalon belül működik a tekintélyes múlttal rendelkező parlamenti könyvtár – azok a munkatársak, és a parlamenti idegenvezetők is hozzátartoznak a személyi állományhoz.

Világszerte a parlamenti adminisztráció meglehetősen eltérő szabályokat fogadott el a felvételi eljárásoktól, a személyzet státuszától, valamint a parlamenti „kamarák" belső irányításától és külső képviseletétől függően. A parlamenti adminisztráció nem mindig követi ugyanazokat a mintákat, mint a végrehajtó bürokráciák esetében. Például nem minden parlamenti adminisztrációt határoz meg az állandóság és a hierarchikus koordináció és ellenőrzés. Két alapvető jellemző azonban minden parlamenti adminisztrációra jellemző: egyrészt a politikai szférában betöltött támogató szerepük, ami azt jelenti, hogy a parlamenti alkalmazottak által végzett munka nagy részét házon belül irányítják. A másik a parlamenti igazgatás formái, amely a képviselők döntéshozatalának alapja, másodsorban pedig az összes politikai pártot képviselő választott (frakció) tagokkal való kapcsolattartás. A parlamenti adminisztráció egyik lényeges különbsége azonban – a végrehajtó hatalom adminisztrációjához képest – az általuk betöltött funkciókért való „felelősségvállalás" viszonylagos hiánya.[187]

Így megállapíthatjuk, hogy nincs egyértelmű különbség a politika és a parlamenti igazgatás szférája között, amely összevethető a választott képviselők és a végrehajtó hatalom oldalán álló tisztviselők közötti választóvonallal. Következésképpen a törvényhozás munkáját segítő tisztviselőket gyakran „kiszolgáló igazgatásnak" tekintik.[188]

A parlamenti tevékenység adminisztratív dimenziója által játszott kulcsfontosságú szerep felismerése után további lépésként meg kell figyelni, hogy a parlamentek különböző típusai más-más támogatási struktúrát igényelnek, és a parlamenti igazgatás mérete és fő jellemzői az egyes parlamentek által gyakorolt konkrét funkciókkal és hatáskörökkel kapcsolatos. Ami azt illeti, a parlamenti igazgatás Európa-szerte jelentősen eltér egymástól. Leginkább a parlamentben képviselt politikai csoportokon és pártokon alapuló pártstruktúrákra támaszkodhatnak, vagy ezzel szemben pártatlan és politikailag független bürokráciát alkothatnak. Megtervezhetők elsősorban külső erőforrások (szakértelem, személyzet és

[187] CHRISTIANSEN, GRIGLIO, LUPO: i.m. p. 481-482.
[188] Uo.

technológia) hasznosítására kialakított struktúraként, vagy ehelyett önálló tudás előállítására képes önálló és önellátó struktúraként. Ezen túlmenően a parlamenti adminisztráció „centralizáltabb" lehet, a házelnök és/vagy a főtitkár szerepére[189] összpontosító hierarchiával, vagy „szétszórtabb" lehet a parlamenti képviselők egészének szolgálatában. A parlamenti adminisztráció inkább a belső működésére összpontosíthat, vagy inkább az intézmény külső képviseletével foglalkozik. Ebből következően megállapítható, hogy mindezek a választások az egyes parlamentek sajátosságaihoz, az általa betöltött funkciókhoz és egy adott alkotmányos rendszerben betöltött szerepéhez kapcsolódnak.[190]

Fontos megjegyezni, hogy a törvényhozási adminisztráció felelős a parlament szervezési, napi, költségvetési és technikai feladataival kapcsolatban. Az erőforrásokkal rendelkező parlament általában elegendő szakértő személyzettel rendelkezik, akik pártatlan támogatást nyújtanak. Az autonóm parlamenti struktúra nem csak megköveteli a függetlenséget a végrehajtó hatalomtól, de semlegesnek is kell lennie. Emellett elegendő szakértelemmel is kell rendelkeznie az intézményen belül. Ez egyúttal annak elismerése, hogy a parlamenti igazgatás, mint maguk a parlamentek, önálló egységek. Állandóan fejlődnek, de egyben eltérő kulturális jellemzőkkel, hagyományokkal, szokásokkal és gyakorlatokkal rendelkeznek. A parlamentek belső struktúrájának értékelése – együtt más kulcsmutatókkal – jelentős dimenziója a minőségi jogalkotás teljesítményének.[191]

Érdekes közelebbről, részletesebben is megvizsgálni a parlamenti személyzet összetételét. Például az elnöki rendszerek[192] törvényhozásának esetei azt mutatják, hogy az ottani alkalmazottak csekély kisebbsége van állandó tisztviselőként, párton kívüli „megbízással". Az ilyen esetekben[193] csak a parlamenti képviselőktől a törvényhozó tanácstól (a törvénytervezet kidolgozója), a törvénymódosítási tanácstól (a hatályba léptetett törvényeket kodifikálva), a főfelügyelőtől, a főtanácsostól és a történésztől várják el, hogy pártatlanul, polgári jogi személyhez hasonlóan járjanak el, de vannak olyan parlamenti munkatársak is, akik köztisztviselői státuszt élveznek, országos versenyen alapuló nyilvános toborzási eljárással

[189]Házelnök/Elnök/Országgyűlés elnöke elnevezés, legfontosabb feladata az Országgyűlés működésével kapcsolatos. A főtitkár/főigazgató/jegyző/titkárságvezető pedig funkcionális szerepkör, legfontosabb feladata a Hivatal működésével kapcsolatos.
[190] Uo.
[191]Lásd bővebben: SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények,* Gondolat, Budapest, 2020. p. 50-56.
[192] A prezidenciális vagy elnöki rendszer az amerikai modellen alapuló politikai rendszer, amelyben egy elnök államfői, kormányfői és katonai parancsnoki feladatokat lát el. Az elnök a törvényhozó hatalomtól elkülönült végrehajtó hatalmat egy személyben testesíti meg.
[193] Az elnöki rendszerekben pl. Amerikai Egyesült Államok.

választanak ki, valahányszor üresedés van. Ezen túlmenően a gyakorlat azt mutatja, hogy a parlamenti személyzet és a többi „igazgatás személyzet" között korlátozott szintű információcsere folyik.[194]

Ezzel szemben a parlamenti és félelnöki rendszerekben sokkal gyakoribb az a törekvés, hogy a parlamenti ügyintézők kiválasztásának folyamatát és státuszaikat elkülönítsék a többi intézménytől és általában a közszolgálattól.[195] Ehhez kapcsolódóan ad hoc nyilvános versenyvizsgákat szerveznek a parlamenti tisztviselők kiválasztására, akiktől értelemszerűen politikailag semleges és pártatlan hozzáállást várnak el. Egyes törvényhozásban a toborzási folyamat a hivataltól függően eltérő lehet, a jogi tanácsadókat egy nagyon nehézkes és többlépcsős eljárás során választják ki. Más szóval, a parlamenti adminisztráció kulcsfontosságúnak tűnik abban, hogy minden képviselőt egyenlő alapon és pártatlan módon támogasson, függetlenül attól, hogy többségben vagy ellenzékben helyezkednek el. [196]

A források összehasonlító elemzéseként láthatjuk, hogy (főleg a politikai kampányok idején) a politikai hivatalok (személyzeti állománya) betöltése növekszik, ami az egyéni képviselők alkalmazottaiként és a képviselőcsoportok számára kedvező tendencia. Ezzel ellentétben pedig a parlamenti tisztviselőkként (különböző felvételi eljárások és státuszok függvényében) dolgozók száma kevésbé emelkedik. A tendencia valószínűleg két különböző tényező eredménye. Az egyik befolyásoló tényező minden bizonnyal a választási rendszer. Következésképpen a képviselők hajlamosak arra, hogy előnyben részesítsék azt, hogy elnyerjék a nagyszámú és tapasztalt személyi állomány támogatását, akikben jobban megbízhatnak. A közvetlenül a képviselőcsoportoknál és az egyes képviselőknél dolgozók létszámának növelése előtt álló másik fontos tényező az országgyűlési tisztségviselők fluktuációjának „blokkolása", valamint a költségvetési megszorítások következtében az új ügyintézők felvételére kiírt nyilvános versenyvizsgák elmaradása.[197]

---

[194] Cristina FASONE: *A distinct role for parliamentary administrations in presidential and parliamentary systems?* In: The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations, 2023. p. 33-34.

[195] Például az Egyesült Királyságban a Westminster állandó alkalmazottai „koronaszolgának" minősülnek, ami különbözik a köztisztviselőktől. Több típusú iroda működik a Westminster palotában, mint a Kétkamarás irodák: A kétkamarás irodák mind a Lordok Háza, mind az alsóház számára működnek, beleértve a parlamenti archívumot, az oktatási szolgálatot és a parlamenti tudományos és technológiai hivatalt. Közös irodák: Az alsóháznak dolgozó irodák, beleértve a House of Commons Inquiry Servicet, a Freedom of Information Office-t és az ellenőrzési egységet. Lordok hivatalai: Irodák, amelyek támogatást nyújtanak a Lordok Házának és tagjainak, beleértve a Lordok Bizottságait, a humánerőforrásokat és a Lords Freedom of Information Office-t.

[196] FASONE: i.m. p. 33-34.

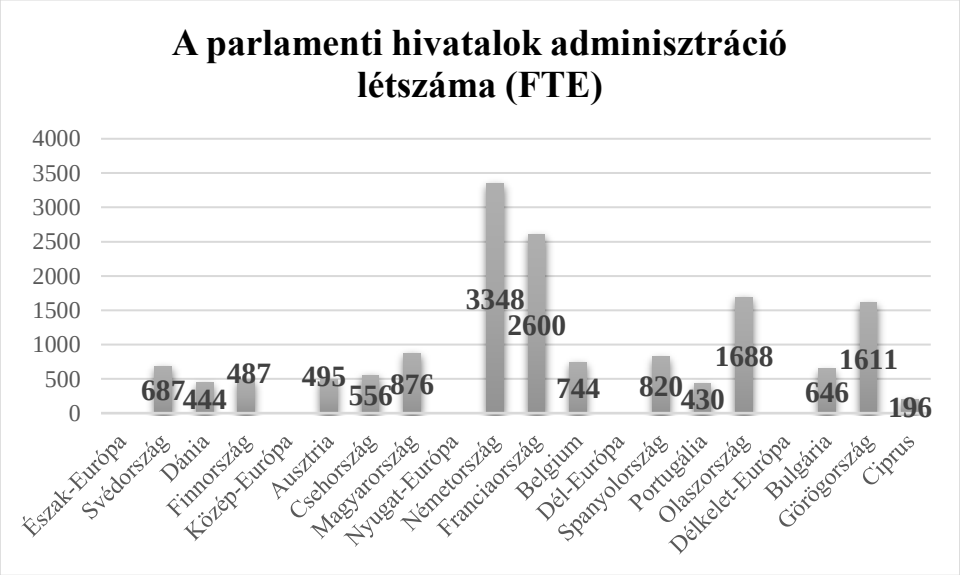
[197] Uo.

3.2.1. A PARLAMENTI ADMINISZTRÁCIÓ EGYES EURÓPAI PARLAMENTEKBEN

A parlamenti tevékenység adminisztratív dimenziója által játszott kulcsfontosságú szerep felismerése után további lépésként meg kell figyelni, hogy a parlamentek különböző típusai más-más támogatási struktúrát igényelnek, és a parlamenti igazgatás mérete és fő jellemzői az egyes parlamentek által gyakorolt konkrét funkciókkal és hatáskörökkel kapcsolatos.

Kutatási hipotéziseim közül a 2. vizsgálati pont, hogy a parlamenti hivatal szakértői kapacitásának növekedése együtt jár-e a hivatali feladatellátás magasabb szintjével.

Ami azt illeti, a parlamenti igazgatás Európa-szerte jelentősen eltér egymástól. Ez nagyrészt fakad a parlament mérete, a kamara típusa (egy vagy kétkamarás parlament) és a kulturális különbségek adottságaiból. A továbbiakban az Európán belüli országok parlamenti hivatalait vizsgáltam meg, regionális szempontokból, válogatott példákkal feldolgozva.



A parlamentben foglalkoztatottak száma (fő)

regionális bontásban [198]

Észak-Európa vonatkozásában láthatjuk, hogy Svédországban a Riksdag (egykamarás parlament) adminisztrációjában majdnem közel 700 ember dolgozik, 85 különböző szakmában. Egyebek mellett informatikusok, jogászok, társadalomtudósok, építészek, nyomozók, könyvtárosok, jegyzőkönyvvezetők, kommunikátorok, asztalosok, közgazdászok és biztonsági

[198]2022-2023-as számadatok, új frissítést a PARLINE adatbázis még nem tartalmaz, azonban az adatok felülvizsgálata a parlamentek hivatalos honlapjai alapján megtörtént.

alkalmazottak. A Riksdag adminisztrációja támogatja a kamarai és bizottsági munkát. Emellett az adminisztráció a Riksdag épületeinek és gyűjteményeinek gondozásával és megőrzésével is foglalkozik. Az alkalmazottak közszolgálati jogviszonyban állnak, szigorú etikai és titoktartási kötelezettségekkel, valamint rendszeres szakmai továbbképzéssel.[199]

A dán (egykamarás) parlamentben az alkalmazottak hozzájárulnak a jogalkotási munkához, valamint számos adminisztratív és gyakorlati feladatot látnak el, amelyek mind a politikai tevékenységet segítik, mind a Christiansborg-palota[200] fizikai környezetét is rendben tartják. A friss adatok alapján körülbelül 480 alkalmazott dolgozik a dán parlament adminisztrációjában, amelyet a dán parlament igazgatója vezet. A Folketing (egykamarás parlament) elnöke a Folketing adminisztráció legfelsőbb vezetője. A dán parlament adminisztrációja 17 különböző egységből áll, amelyek mindegyike saját funkcióval és munkaterülettel rendelkezik. A személyi állomány döntően közszolgálati státuszú szakemberekből áll, akik jogi, eljárási és kutatási feladatokat látnak el. A felvétel nyílt pályázati rendszerben történik, hangsúlyosan szakmai kritériumok alapján. [201]

A finn egykamarás (Eduskunta) parlament körülbelül 500 fős adminisztrációját a Kabineti Bizottság irányítja, amely országgyűlési képviselőkből áll. A Kancelláriai Bizottság nevezi ki a parlament legfelsőbb tisztségviselőit, és hozza meg a parlament igazgatásával és gazdálkodásával kapcsolatos legjelentősebb döntéseket. A Főtitkár által vezetett Országgyűlés Hivatala mintegy 400 köztisztviselőt és 80 országgyűlési képviselő asszisztenst foglalkoztat. A Hivatal hat operatív egysége felelős a jogalkotási munkáért, a bizottsági munkáért, a nemzetközi ügyekért, a kommunikációért, az információs és könyvtári szolgáltatásokért, az adminisztrációs és biztonsági szolgáltatásokért. A személyi állomány jelentős része szakpolitikai és jogi területen dolgozik, és nem frakciókhoz, hanem parlamenti funkciókhoz kötődik. Az alkalmazottak közszolgálati jogviszonyban állnak, kiválasztásuk formális, kompetenciaalapú eljárásban történik, és jellemző a folyamatos szakmai továbbképzés. [202]

[199]A Riksdag (svéd) Adminisztráció Lásd bővebben: https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-riksdag-administration/#organisation-00 (Letöltés ideje: 2025.10.10.)
[200] A Christiansborg-palota egy palota és kormányzati épület is egyben Koppenhága központjában. Ez az egyetlen épület a világon, amelyben az ország mindhárom kormányzati ága megtalálható.
[201]A Folketing (dán) adminisztráció munkája Lásd bővebben: https://www.ft.dk/da/organisation/folketingets-adminstration/administrationens-arbejde (Letöltés ideje: 2025.10.10.)
[202]Az Eduskunta (finn) parlament igazgatása Lásd bővebben: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/Organisaatio/Sivut/default.aspx (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

Közép-Európa vonatkozásában példa lehet az osztrák Nemzeti Tanács (Nationalrat) és a Szövetségi Tanács (Bundesrat) kétkamarás parlamenti adminisztrációja, amely mintegy 500 fő munkatársra támaszkodik, akik biztosítják a parlamenti munka zavartalan lebonyolítását. A parlament nemcsak választott képviselőkből áll, hanem a közigazgatásban dolgozók, a könyvtári alkalmazottakból, a biztonsági őrökből, a parlamenti pártok alkalmazottaiból vagy a karbantartókból. Az adminisztráció fő feladata a bizottsági és plenáris ülésekhez szükséges szolgáltatások és dokumentációk biztosítása, valamint számos egyéb tevékenység segítése és támogatása, kezdve az ingatlankezeléstől a megfelelő műszaki infrastruktúra biztosításán át a különféle rendezvények előkészítéséig. Az alkalmazottak közszolgálati státuszban állnak, felvételük nyílt pályázati rendszerben történik, és a munkavégzést szigorú titoktartási és etikai szabályok kísérik [203]

A cseh kétkamarás parlamentet a Képviselőház (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky) és a Szenátus (Senát Parlamentu České republiky) esetén közel 560 fős személyzet segíti. Mindkét kamara esetén az adminisztráció meghatározott hivatali struktúra szerint és kiterjedt feladatkörökkel látja el a rájuk bízott feladatokat. A Képviselőház Hivatala ellátja a Képviselőház szervei, tisztségviselői, képviselői és képviselőcsoportjai tevékenységének szakmai, szervezési és technikai támogatásával összefüggő feladatokat, valamint a Cseh Köztársaságban megválasztott európai parlamenti képviselők tevékenységének szakmai, szervezési és technikai támogatásával összefüggő feladatait is. A Szenátusi Irodát a Szenátusi Iroda vezetője irányítja, aki a Hivatalt képviseli és az egész intézmény működéséért felelős. A Szenátusi Iroda számos szervezeti egységből áll, például a Szenátus Irodavezetőjének Titkársága, a Szenátus Elnöki Hivatalának Osztálya vagy a Szenátusi bizottságok titkárságai. A Képviselőház Hivatalának szervezeti egységei - a Hivatal vezetőjének utasítása szerint - a Szenátus szervei, tisztségviselői, szenátorai és a Szenátus Hivatala számára is ellátnak bizonyos feladatokat. Az alkalmazottak közszolgálati vagy ahhoz hasonló jogviszonyban állnak, felvételük pályázati rendszerben történik. [204]

A magyar Országgyűlés Hivatalában 2010 decemberében 855-en, 2022 decemberében már 1025-en dolgoztak. 2022-ben már – a frakcióhivatalokat is beleértve – az Országgyűlés Hivatala munkatársai közül már 367 személy rendelkezett felsőfokú végzettséggel. A Hivatal

[203]A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács Ausztria két fő törvényhozó szerve Lásd bővebben: https://www.parlament.gv.at/en/explore/ (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

[204] A cseh (kétkamarás) Képviselőház és Szenátus Lásd bővebben: https://pspen.psp.cz/office-of-the-chamber/office/ és https://www.senat.cz/kancelar/organizace/index.php?kedni=2.2.2025&O=15 (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

munkatársai közül mindegy 30%-a jogász és igazgatásszervező, közel 20%-uk pedig közgazdász. 2022-ben a Hivatal (beleérthetve a frakciók hivatalait) 40%-a köztisztviselő, 60%-a a munka törvénykönyve szerint foglalkoztatott munkavállaló. A frakcióhivatalokban dolgozók is a Hivatal munkatársai, így a 2022-es képviselő-választások eredményeként a korábbiaknál több, összesen kilenc párt alakíthatott frakciót, irodáinkban így már 27 munkatárs dolgozhatott. A frakciók hivatalaiban jóval kevesebb a köztisztviselő (8%) és jóval több a munkavállaló (82%), mint a főigazgató által vezetett Hivatalban.[205]

A következő elemzési terület ***Nyugat-Európa*** volt, azon belül megvizsgáltam a német parlamentet is. A német parlament (a Szövetségi Köztársaság parlamentje) kétkamarás rendszerű, amely az alsóházból (Deutscher Bundestag) és a felsőházból (Bundesrat) áll. A Bundestag törvényhozó testület és közvetlenül a nép által választott képviselőkből áll, míg a Bundesratot a 16 tartomány (Bundesland) kormányainak képviselői alkotják, akik a tartományi érdekeket képviselik. A Bundestag parlamenti adminisztrációja – beleértve az általános adminisztratív személyzetet, bizottsági és képviselői munkatársakat – összesen több ezer főt foglalkoztat, jelentősen nagyobb létszámmal (több mint 9 000 fő parlamenti szintű személyzet) és mintegy 3 000 adminisztratív dolgozóval külön (Assembléia nacionalého és Bundestag összehasonlítás alapján). A személyi állomány nagylétszámú és erősen professzionalizált, külön egységek működnek a bizottsági, kodifikációs és kutatási feladatokra. Az alkalmazottak speciális parlamenti közszolgálati státuszban állnak, szigorú titoktartási és biztonsági szabályok mellett. [206]

A francia parlament szintén kétkamarás, az Alsóházból (Assemblée nationale) és a Felsőházból (Sénat) áll; ezek együtt alkotják a Francia Köztársaság törvényhozó hatalmát. Az Assemblée nationale 577 képviselőt foglal magában, akiket közvetlenül választanak, míg a Sénat körülbelül 348 szenátorból áll, akiket közvetett választással – helyi választókörzetek és helyi tanácsok útján – választanak. A francia parlamenti hivatali apparátus is jelentős: a szenátus például körülbelül 2 000 alkalmazottal működik, akik szenátorokat és bizottságokat segítik. Az Assemblée nationale és a Sénat külön parlamentáris szolgálati személyzettel rendelkezik, beleértve adminisztratív munkatársakat, jogi szakértőket és egyéb szakembereket, akik támogatják a törvényhozási munkát és az ügyvitelt. A létszám megoszlása kiegyensúlyozott a

[205] Lásd bővebben: SOLTÉSZ István*: Az Országgyűlés Hivatalának három és fél évtizede: az Irodától a professzionális Hivatalig* (1989-2024) kézirat, 2024.
[206]Lásd bővebben: A német kétkamarás parlament: file:///C:/Users/user/Downloads/PaG%2014%20-%20Working%20Behind%20the%20Scenes_%20Roles%20and%20Functions%20of%20French%20and%20German%20Parliamentary%20Staff.pdf (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

bizottságok, az eljárási apparátus és a frakciók adminisztratív támogatása között. A felvétel versenyvizsgákon alapul, és az alkalmazottakra szigorú etikai és titoktartási szabályok vonatkoznak.[207]

Nyugat-Európa vonatkozásában megvizsgáltam a belga parlamentet is, amely egy kétkamarás parlament, a Képviselőházból (Kamer van Volksvertegenwoordigers) és a Szenátusból (Senaat) áll. A parlamenti munkát közel 750 fős személyzet segíti. A Képviselőház Elnöksége a kamara irányító szerve és általános igazgatási jogkörrel rendelkezik. A jegyző a kamara legmagasabb tisztségviselője, és főtitkári ranggal rendelkezik. Ő a házelnök első tanácsadója, rögzíti és végrehajtja a kamara határozatait. A Szenátus Iroda egy elnök, egy első alelnök, egy második alelnök és két választott tisztségviselőből és az állandó bizottságokban képviselt csoportok elnökeiből áll. Az Elnökség a Szenátus irányító testülete, és általános igazgatási hatáskörrel rendelkezik. A személyi állomány jogi, nyelvi és adminisztratív szakemberekből áll, akik elsősorban bizottsági és eljárási feladatokat látnak el. Az alkalmazottak közszolgálati jogviszonyban állnak, és rendszeres szakmai továbbképzésben részesülnek.[208]

Dél-Európa vonatkozásában, a spanyol (kétkamarás) parlament Képviselők Kongresszusa (Congreso de los Diputados) és Szenátus (Senado) munkáját 820 fős személyzet segíti. A Kongresszus munkáját a Főtitkárság támogatja különféle adminisztratív és műszaki szolgálatok összefogásával, amelyeket köztisztviselők látnak el. Az Főtitkárság feladata, hogy a parlamenti szerveket és a képviselőket támogassa feladataik ellátásában. Konkrétabban jogi és műszaki tanácsadást nyújt, valamint megszervezi a szükséges anyagi és humán erőforrásokat ahhoz, hogy a kamara működhessen és elláthassa feladatait. A másik kamara (Szenátus) esetén a Szenátus Főtitkárságának személyzetét a Cortes Generales[209] tisztviselői, szerződéses alkalmazottak és egy úgynevezett „kirendelt" személyzet alkotja. Az Igazgatótanács tagjainak és más parlamenti képviselőknek nyújtott közvetlen és bizalmas segítségnyújtás az ideiglenes alkalmazottak feladata. Az alkalmazottak közszolgálati jogviszonyban állnak, felvételük formális eljárásokhoz kötött.[210]

---

[207]Lásd bővebben: A francia kétkamarás parlament: https://www.senat.fr/lng/en.html (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

[208] A belga (kétkamarás) Képviselőház és Szenátus Lásd bővebben: https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/pri/menu-website&language=nl&story=bureau.xml és https://www.senate.be/www/?MIval=index_senate&MENUID=28000&LANG=nl (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

[209] A Cortes Generales tisztviselői azok, akik törvényes kinevezésük folytán állandó jelleggel, szakmai szolgálati jogviszony révén a Cortes költségvetéséből fizetik őket. A Cortes Generales tisztviselői a képviselők kongresszusában, a szenátusban vagy a központi választási bizottságban látják el szolgálataikat.

[210] A spanyol (kétkamarás) Képviselők Kongresszusa és Szenátus Lásd bővebben: https://www.congreso.es/es/organos/secretaria-general és

A portugál parlament ezzel szemben egykamarás (Assembleia da República), de mégis egy nagyobb létszámú 421 fős személyzetet ölel magába, ezzel segítve a parlamenti munkát. A Főtitkárság fogja össze a munkaszervezést az alatta levő különböző szervezeti egységek (jogi, gazdasági, humán, informatikai, kommunikációs terület) segítségével. A parlament honlapján szélesebb körben tájékozódhatunk a parlamenti munka kapcsán a hivatalos ünnepségekről, a rendkívüli szavazásokról, az Assembleia politikai ellenőrző funkciójáról és a nemzetközi parlamenti kapcsolatokról. A személyi állomány jogi, adminisztratív és technikai egységekre tagolódik, és jelentős a politikai ciklusokhoz kötődő feladatok szerepe. Az alkalmazottak közszolgálati jogviszonyban állnak, titoktartási kötelezettséggel.[211]

Az olasz (kétkamarás) parlament Képviselőházának (Camera dei Deputati) 1080 fő, a Szenátusnak (Senato della Repubblica) jelenleg 608 fő alkalmazottja van. A Képviselőház adminisztrációja biztosítja a parlamenti tevékenység támogatását és segítését. Az 1080 fő alkalmazott, akiket nyilvános pályázat útján vettek fel, 19 szolgálatra és 7 főtitkári irodára oszlik, utóbbiak közvetlenül a főtitkár alá tartoznak. A Szenátus munkáját szintén Főtitkárság segíti, amely több hivatali részből áll. Az Általános Ügyek Hivatala például gondoskodik a Szenátushoz eljutó összes dokumentum jegyzőkönyvéről (a legalkalmasabb technológiák szerint rendezve). A főtitkár jelzése alapján gondoskodik a hivatalos levelezés fenntartásáról és a gyakorlatok elosztásáról a különböző szolgálatok között, emellett az adminisztráció segíti a főtitkárt az általa közvetlenül kezelt ügyek kivizsgálásában. A hivatal szervezete komplex, erős adminisztratív és eljárási egységekkel, miközben a szakpolitikai elemző kapacitások kisebb súlyt képviselnek. Az alkalmazottak speciális parlamenti közszolgálati státuszban állnak.[212]

Nem utolsó sorban érdemes megvizsgálni ***Délkelet-Európát*** is, például a bolgár egykamarás parlamentet (Народно събрание), melynek majdnem 650 fős személyzete van. A parlamenti adminisztráció igazgatóságokra, önálló főosztályokra, önálló ágazatokra tagolható, melynek munkatársai az elnöki hivatal és az alelnöki hivatal alkalmazottai, a képviselőcsoportok, az állandó parlamenti bizottságok és a főtitkári hivatal alkalmazottai. A főtitkár gyakorolja az igazgatási irányítást, koordinációt és ellenőrzést a parlamenti igazgatás tevékenysége felett. A Főtitkárság és alatta a különböző szervezeti egységek (általános ügyintézés: parlamenti; humán;

https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/administracionparlamentaria/secretariageneralestado/personalsenado/index.html (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

[211] A portugál (egykamarás) parlament Lásd bővebben: https://www.parlamento.pt/sites/EN/Activity/Paginas/default.aspx (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

[212] Az olasz (kétkamarás) parlament honlapja Lásd bővebben: https://www.parlamento.it/home (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

jogi; gazdasági ügyek és a speciális ügyintézés: európai; nemzetközi ügyek) segítik a parlamenti munkát. A személyi állomány kis létszámú, többfunkciós feladatokat lát el, és jelentős szerepet játszik a frakciók adminisztratív támogatása. A kodifikációs és elemző kapacitások korlátozottak, gyakran a végrehajtó hatalom szakapparátusára támaszkodnak. Az alkalmazottak közszolgálati jogviszonyban állnak.[213]

A görög egykamarás (Ελληνικό Κοινοβούλιο) parlament munkáját egy elég nagy adminisztráció segíti. Az 1552 fős személyzetet a Főtitkárság irányítja. A főtitkár segíti az elnököt a Ház szolgálatainak igazgatásában és általános munkájának teljesítésében, és közvetlenül - az elnököt követően - vezeti a Ház összes szolgálatát és gyakorolja a Ház ügyrendje által, valamint a Ház elnökének határozatával ráruházott feladatokat. Emellett szervezeti egységként a parlamenti munkát segíti az Elnöki Hivatal, Alelnöki Hivatalok, Főtitkári Hivatal és a Tudományos Szolgálat Főigazgatóságai is. A személyi állomány létszáma mérsékelt, és a bizottsági-jogalkotási háttér kevésbé fejlett, mint Nyugat-Európában. Az alkalmazottak közszolgálati jogviszonyban állnak, alapvető titoktartási kötelezettségekkel.[214]

Elemzéseim között volt még Ciprus, az Európai Unió egyetlen olyan tagországa, amely földrajzilag teljesen Ázsiához tartozik. Ciprus egy egykamarás parlament (Βιογραφικά των μελών), ahol egy 196 fős személyzet segíti a parlamenti munkát. A képviselők maguk közül választják meg a Képviselőház elnökét, aki a testület munkáját és hivatalát szervezi és irányítja, valamint képviseli a Képviselőházat hivatalos alkalmak során. Az elnök a képviselők közül, két titkárt és két adminisztratív titkárt jelöl ki, akik munkáját segítik. A ciprusi Képviselőházban és bizonyos mértékig az Európai Parlamentben (a továbbiakban: EP) is nagyon hasonló a helyzet, ha az Európai Unió dinamikáját „elnöki rendszernek” tekintjük. Különösen a múltban nem volt ritka, hogy a képviselőcsoportok személyzete bekerüljön az EP adminisztrációjába, ma az intézményben dolgozó állandó alkalmazottak több mint 75%-át az European Personnel Selection Office-n (EPSO)[215] keresztül, mint az Európai Személyzeti Felvételi Hivatalon veszik

[213] A bolgár (egykamarás) parlament Lásd bővebben: https://www.parliament.bg/bg/podns (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

[214] A görög (egykamarás) parlament Lásd bővebben: https://www.hellenicparliament.gr/Dioikitiki-Organosi/Organogramma/ (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

[215] Az EPSO színvonalas kiválasztási eljárásokat szervez az uniós intézmények, szervek és hivatalok leendő munkatársainak felvétele céljából. Az EPSO évente mintegy 1300, az uniós intézményeknél betöltendő álláshelyre keres jelölteket, és ehhez körülbelül 46 000 pályázatot dolgoz fel.

fel. Az alkalmazottak közszolgálati jogviszonyban állnak, és munkájukat alapvető titoktartási szabályok keretezik.[216]

3.2.2. A PARLAMENTI HIVATALOK MŰKÖDÉSI KERETEI EGYES EURÓPAI PARLAMENTEKBEN

Észak-Európa vonatkozásában a svéd (egykamarás) parlament működését és a Riksdag-hivatal szabályozását törvények és parlamenti szabályzat határozza meg; a Riksdag Act speciális jogállású törvény, amely több részletszabályt tartalmaz, és azt a parlament fogadja el. Emellett az ország alkotmánya (különösen a *Instrument of Government* - Alaptörvény) tartalmaz alapkoncepciókat a parlament és államhatalom működéséről. A hivatali működés normái parlamenti jogszabályok és belső szabályzatok formájában léteznek (pl. Riksdag Administration Statutes).[217]

A dán (egykamarás) parlament működésének alapját a dán alkotmány (Constitution/Grundlov) adja, amely meghatározza a parlament szervezetét és jogkörét; a részletes belső működési szabályokat pedig a parlament saját házszabálya szabályozza.[218]

A finn (egykamarás) parlamenti adminisztráció jogi alapját is a finn alkotmány és a parlamenti házszabály, továbbá speciális törvények is biztosítják, amelyek a képviselők és a parlament szervezeti működésére vonatkoznak (pl. alelnökök, hivatalvezetés).[219]

A vizsgált parlamentek esetében fontos megállapítani, hogy a kétkamarás parlamenteknél a közös alapelv, hogy a két kamara nemcsak politikai testületként, hanem szervezetileg és igazgatásilag is autonóm alkotmányos szervként működjön. Ez az autonómia szükségképpen maga után vonja azt, hogy mindkét kamara saját hivatali apparátussal és saját normarendszerrel rendelkezik**,** és ezek a normák csak kivételesen közösek vagy egységesek. A szabályozás minden vizsgált országban többszintű**,** azonban a hangsúly nem a törvényi, hanem a belső parlamenti jogforrásokon van. Az alkotmány minden esetben rögzíti a kamarák önállóságát és

[216]Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) Lásd. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-personnel-selection-office-epso_hu (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

[217] Alkotmányos alap: Instrument of Government (Regeringsformen), Riksdag Act (különleges státuszú parlamenti törvény) Törvényi szint: Riksdag Act – a parlament szervezete, hivatalai, igazgatása, Belső normák: Riksdag Administration Statutes, Speaker által kibocsátott adminisztratív rendelkezések

[218] Alkotmányos alap: Dán Alkotmány (Grundloven), Törvényi szint: Folketing Act és kapcsolódó törvények, Belső normák: Folketing Standing Orders (házszabály), elnökségi döntések

[219] Alkotmányos alap: Finn Alkotmány, Törvényi szint: Parliament Act, Act on the Parliament's Office, Belső normák: Eduskunta Rules of Procedure, Speaker's decisions

működési autonómiáját, de a részletszabályokat jellemzően nem törvény, hanem házszabály, elnöki rendelkezés és belső igazgatási normák határozzák meg.

Közép-Európában Ausztria kétkamarás parlamentje sajátos, erősen aszimmetrikus modellt képvisel. A Nemzeti Tanács és a Bundesrat alkotmányos szinten autonóm kamarák, azonban a hivatali működés tekintetében funkcionálisan integrált**,** az alsóház dominanciájával. A normatív szabályozás többszintű: az alkotmány garantálja a kamarai önállóságot, a törvényi és házszabályi előírások a parlamenti eljárásokat és a bizottsági működést rögzítik, míg a napi igazgatási működés elsősorban elnöki rendelkezéseken és belső hivatali szabályokon alapul. Ennek eredményeként Ausztriában a két kamara hivatali szempontból elkülönült, de a gyakorlatban az alsóház apparátusa irányítja a közös adminisztrációt, ami jól tükrözi a Bundesrat korlátozottabb szerepét.[220]

Csehországban a Képviselőház és a Szenátus normatív elkülönülése különösen markáns. Az alkotmány felhatalmazása alapján mindkét kamara saját eljárási törvénnyel és saját házszabállyal rendelkezik, amelyek egyaránt szabályozzák a hivatali apparátus felépítését és működését. Az elnökségi döntések és belső igazgatási normák jelentik a mindennapi működés elsődleges jogforrásait. A két kamara között igazgatási szinten nincs összekapcsolódás.[221]

A magyar országgyűlés működését – így a Hivatal tevékenységét – alkotmány (Alaptörvény), országgyűlési törvény, házszabály és belső szabályzatok határozzák meg (pl. OGY törvény).[222]

Nyugat-Európa kapcsán a Németországban a Bundestag és a Bundesrat teljesen elkülönült normatív és igazgatási rendszerrel működik. A Grundgesetz (alkotmány) mindkét kamarát önálló alkotmányos szervként ismeri el, azonban a parlamenti hivatal működését nem egy átfogó törvény szabályozza. A szervezeti és működési kérdések elsődleges forrásai a kamarák saját házszabályai (Geschäftsordnung), valamint a házelnök által kibocsátott igazgatási rendelkezések. A hivatali apparátus működésének részleteit belső szabályzatok és bizottsági

[220] Theo ÖHLINGER – Matthias EBERHARD: *Verfassungsrecht,* Wien: Facultas Verlag, 2020. p. 232–238.
[221] Cseh alkotmányjogi kommentárok és összehasonlító parlamentáris tanulmányok (pl. Constitutional Law of the Czech Republic) elemzik a kétkamara normarendszerét. Jiří PŘIBÁŇ: *Constitutional Systems of Central Europe, Aldershot:* Ashgate, 2015.p. 121–126.
[222] A magyar parlament és Országgyűlés Hivatalának hivatalos honlapja: www.parlament.hu (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

eljárási normák rögzítik. A két kamara között közös igazgatási struktúra nem létezik, ami a kamarai autonómia egyik legerősebb intézményi megnyilvánulása. [223]

Franciaországban az Assemblée nationale (Képviselőház) és a Sénat (Szenátus) autonómiája szintén alkotmányos szinten garantált. A parlamenti hivatal működését érintő szabályok egy része törvényi vagy „ordonnance" -szinten[224] jelenik meg, különösen a személyzeti és gazdálkodási kérdésekben, azonban ezek a normák is kamarai alkalmazásban érvényesülnek. A működés tényleges kereteit a két kamara saját règlementjei (belső szabályzatai) határozzák meg, amelyek részletesen szabályozzák a hivatali szervezetet, a bizottsági apparátust és az elnök igazgatási jogköreit. A kamara elnöke mindkét esetben meghatározó szereplő a hivatali irányításban.[225]

Belgiumban a kétkamarás rendszer átalakulása ellenére a Képviselőház és a Szenátus továbbra is saját normatív keretek között működik. A belga alkotmány biztosítja a kamarák önállóságát, míg a parlamenti igazgatást érintő törvények inkább keretszabályozó jellegűek. A hivatali működés részleteit elsősorban a kamarák házszabályai és az elnökségi határozatok rögzítik. Bár a Szenátus politikai szerepe csökkent, a hivatali autonómia formálisan fennmaradt.[226]

Dél-Európa vonatkozásában, Olaszországban a szimmetrikus kétkamarás rendszer következtében a „Camera dei deputati" (Képviselőház) és a „Senato della Repubblica" (Szenátus) azonos súlyú, párhuzamos normarendszerrel rendelkezik. Az alkotmány mindkét kamarát teljes jogú törvényhozó szervként ismeri el, ami a hivatali működésben is tükröződik. A parlamenti igazgatást érintő törvények elsősorban a személyzet jogállására és a költségvetési kérdésekre terjednek ki, míg a szervezet, a működés és a bizottsági apparátus szabályozása a kamarák saját regolamentóiban (belső szabályzatában) és az elnök által kibocsátott belső

[223]Wolfgang ISMAYR: *Der Deutsche Bundestag*. Funktionen – Willensbildung – Reformen, Wiesbaden: Springer VS, 2012.p. 35–42.

[224] Az „ordonnance"-szinten (törvényerejű kormányrendelet) a francia jogforrási hierarchiában a kormány által a parlament felhatalmazásával kibocsátott normák értendők, amelyek a törvényekkel egyenértékűek, de gyorsabb szabályozást tesznek lehetővé.

[225] Jean GICQUEL – Jean-Éric GICQUEL: *Droit parlementaire*, Paris: LGDJ, 2021.p. 183–191. (parlamenti autonómia, règlement szerepe, belső szervezeti szabályozás)

[226]A belga parlament: https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm/pdf_sections/pri/welcome/pdf_sections/searchlist/media/showpage.cfm?lang=en&language=fr&section=%2Fpublications%2Freglement&story=reglement.xml (Letöltés ideje: 2025.10.10.)

rendelkezésekben jelenik meg. A két hivatal között hierarchikus vagy alárendeltségi viszony nincs.[227]

Spanyolországban a „Congreso de los Diputados" (Képviselőház) és a „Senado" (Szenátus) formálisan egyenrangú kamarák, azonban a normarendszer gyakorlati alkalmazása eltérő súlypontokat mutat. Az alkotmány és az organikus törvények biztosítják a parlamenti működés kereteit, de a részletszabályok döntően a két kamara saját házszabályaiban találhatók meg. Az igazgatási és hivatali működés szabályozása itt is kamarai szinten történik, elnökségi és elnöki döntésekkel kiegészítve, még ha az alsóház apparátusa ténylegesen dominánsabb szerepet is tölt be. [228]

A portugál (egykamarás) parlament (Assembleia da República) működését az alkotmány és törvények, valamint házszabály határozza meg.[229]

Délkelet Európában a bolgár (egykamarás) parlament (Narodno Sabranie) működését alkotmány és törvények szabályozzák, és a hivatali adminisztráció szabályait házszabályzat tartalmazza.[230] A görög (egykamarás) parlament működését az alkotmány és törvények határozzák meg, a hivatal szervezetét részletes házszabály szabályozza.[231] A ciprusi (egykamarás) parlament (Vouli ton Antiprosopon) működését is az alkotmány és törvények, továbbá házszabályzatok határozzák meg.[232]

A vizsgált európai parlamentek esetében közös kiindulópont, hogy a parlament alkotmányos autonómiája nem jelent teljes mentességet a külső jogi kontroll alól**.** Bár a parlamentek politikai működése – így különösen a plenáris viták, a szavazások és a belső eljárási döntések – jellemzően kívül esnek a bírói felülvizsgálat körén, a parlamenti hivatalok tevékenysége már más megítélés alá esik. A parlamenti hivatalok ugyanis a legtöbb jogrendszerben közigazgatási és munkáltatói funkciókat is ellátnak, ami indokolja a külső kontroll fennmaradását.[233]

---

[227] Olasz parlament: https://legislature.camera.it/files/pdf/dossier.pdf (Letöltés ideje: 2025.11.20.)
[228] Francisco Rubio LLORENTE: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución,* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.p. 221–228. (alkotmányos keretek, parlamenti működés alapjai)
[229] Alkotmányos alap: Portugál Alkotmány, Törvényi szint: Statute of the Assembly of the Republic, Belső normák: Regimento da Assembleia da República
[230] Alkotmányos alap: Bolgár Alkotmány, Törvényi szint: Law on the National Assembly, Belső normák: Rules of Procedure of the National Assembly
[231] Alkotmányos alap: Görög Alkotmány, Törvényi szint: törvények a parlamenti adminisztrációról, Belső normák: Hellenic Parliament Standing Orders
[232] Alkotmányos alap: Ciprusi Alkotmány, Törvényi szint: House of Representatives Law, Belső normák: Standing Orders of the House
[233] Eric BARENDT: *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 39–45.

Észak-Európában – különösen Svédországban, Dániában és Finnországban – a szakirodalom a parlamenti igazgatás „normalizált" jogi státuszát emeli ki. Svédország esetében a decentralizált alkotmányossági kontroll és az ombudsmani intézmény együttesen biztosítják, hogy a Riksdag igazgatási tevékenysége a jogállami kontroll részét képezze.[234] Dániában a Folketing autonómiája nem zárja ki a rendes bíróságok és az ombudsman vizsgálódását, amit a dán alkotmánybíráskodás hiányát pótló mechanizmusként értékel a szakirodalom.[235] Finnország sajátosságát az alkotmányossági bizottság jelenti, amely ugyan előzetes kontrollt gyakorol, de nem helyettesíti a parlamenti hivatalok *ex post* bírói ellenőrzését.[236]

Közép-Európában – Ausztria, Csehország és Magyarország esetében – a külső kontroll alkotmánybírósági súlypontja hangsúlyos. Az osztrák alkotmánybíróság a parlamenti normák felett teljes normakontrollt gyakorol, ugyanakkor a parlament belső működésével kapcsolatban következetes „önmérsékletet" tanúsít.[237] Csehországban az Alkotmánybíróság a házszabály alkotmányosságát is vizsgálhatja, miközben a parlamenti hivatal igazgatási döntései a rendes bíróságok előtt támadhatók.[238] Magyarországon az Alkotmánybíróság joggyakorlata világosan elkülöníti a parlament politikai autonómiáját a parlamenti hivatal munkáltatói és közigazgatási tevékenységétől, utóbbit a bírósági kontroll körébe utalva.[239]

Nyugat-Európában – Németország, Franciaország és Belgium esetében – a szakirodalom kiforrott, doktrinálisan megalapozott kettős kontrollrendszerről beszél. Németországban a Szövetségi Alkotmánybíróság a parlamenti autonómia egyik fő őreként működik, ugyanakkor egyértelművé tette, hogy a Bundestag igazgatási szerveinek döntései közigazgatási jogi aktusnak minősülnek, és bírósági kontroll alatt állnak.[240] Franciaországban a Conseil Constitutionnel (Alkotmánytanács) a parlamenti normák alkotmányosságát vizsgálja, míg a Conseil d'État (Államtanács) a parlamenti igazgatás közigazgatási aktusai felett gyakorol ellenőrzést, amit a francia doktrína a parlamenti autonómia „funkcionális megosztásaként" ír

[234] Olof PETERSSON: *The Swedish Constitution.* Stockholm: SNS Förlag, 2016. p. 21–27.
[235] Henrik ZAHLE: *Dansk forfatningsret 2: Regering, forvaltning og dom. Copenhagen:* Christian Ejlers' Forlag, 2004. p. 63–70.
[236] Jaakko HUSA – Martin SCHEININ: *The Constitution of Finland*. Oxford: Hart Publishing, 2011. p. 78–85.
[237] Theo ÖHLINGER – Harald EBERHARD: *Verfassungsrecht*. Wien: Facultas, 2016. p. 187–195.
[238] Jan KYSELA: *Constitutional Law of the Czech Republic.* Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2015. p. 95–102.
[239] HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Alkotmányjog I.* Budapest: HVG-ORAC, 2012. p. 243–249.
[240] Jörn IPSEN: *Staatsrecht.* München: C. H. Beck, 2018. p. 87–94.

le.[241] Belgiumban az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok hasonló munkamegosztásban biztosítják a külső kontrollt.[242]

Dél-Európában – Spanyolország, Portugália és Olaszország esetében – a külső kontroll intézményesítése szorosan kapcsolódik a demokratikus átmenethez. A spanyol Tribunal Constitucional (Alkotmánybíróság) és a portugál Tribunal Constitucional (Alkotmánybíróság) aktív szerepet játszik a parlamenti normák felülvizsgálatában, ami a jogállami garanciák megerősítésének tudatos eszköze volt a diktatúrák utáni időszakban.[243] Olaszországban a parlamenti autonómia hagyományosan erős, ugyanakkor a Corte Costituzionale (Alkotmánybíróság) és a rendes bíróságok joggyakorlata egyre inkább elismeri a parlamenti hivatal igazgatási döntéseinek bírói vizsgálhatóságát.[244]

Délkelet-Európában – Bulgária, Görögország és Ciprus esetében – a szakirodalom a külső kontroll legitimációs szerepét hangsúlyozza. Ezekben az országokban az alkotmánybíróságok vagy alkotmányos hatáskörrel rendelkező felsőbíróságok aktívan vizsgálják a parlamenti jogalkotást és eljárási normákat, miközben a parlamenti hivatalok közigazgatási döntései rendszeresen bíróság elé kerülnek. A külső kontroll itt nem kivétel, hanem a demokratikus intézményrendszer stabilitásának egyik alappillére.[245] Összegzésként az alábbi táblázatban átfogóan látható a vizsgált európai parlamentek esetén az alkotmányos alap, ennek fő szabályozási szintje, a belső normaalap és a külső kontroll szerepe.

Régió	***Ország***	***Alkotmányos alap***	***Fő szabályozási szint***	***Belső normák***	***Külső kontroll***
Észak-Európa	Svédország	Instrument of Government; Riksdag Act	Riksdag Act	Adminisztratív statútumok, elnöki rendelkezések	Rendes bíróságok; Ombudsman
	Dánia	Grundloven	Folketing Act	Standing Orders, elnökségi döntések	Rendes bíróságok; Ombudsman
	Finnország	Finn Alkotmány	Parliament Act; Act on the Parliament's Office	Rules of Procedure, Speaker döntései	Rendes bíróságok; alkotmányos sági bizottság

[241] Dominique ROUSSEAU: *Droit du contentieux constitutionnel.* Paris: LGDJ, 2016. p. 45–52.
[242] André ALEN – Koen MUYLLE: *Compendium of Belgian Constitutional Law*. Cambridge–Antwerp–Chicago: Intersentia, 2019. p. 103–110.
[243] Manuel Aragón REYES: *La Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013. p. 187–195.
[244] Roberto BIN – Giovanni PITRUZZELLA: *Diritto costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2020. p. 179–186.
[245] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Report on Parliamentary Immunity,* CDL-AD(2014)011, Strasbourg, 2014. p. 4–9.

Közép-Európa	Ausztria	B-VG	Geschäftsordnungsgesetz	Elnöki rendeletek	VfGH; Közigazgatási Bíróság
	Csehország	Cseh Alkotmány	Rules of Procedure Acts	Elnökségi döntések	Alkotmánybíróság
	Magyarország	Alaptörvény	Ogytv.; házszabály	Házelnöki normák	AB; közigazgatási és munkaügyi bíróságok
Nyugat-Európa	Németország	Grundgesetz	GO Bundestag	Adminisztratív szabályzatok	Bundesverfassungsgericht; közigazgatási bíróságok
	Franciaország	1958. évi Alkotmány	Ordonnance-ok, törvények	Règlementek	Conseil constitutionnel; Conseil d'État
	Belgium	Belga Alkotmány	Parlamenti statútumok	Házszabályok	Alkotmánybíróság; rendes bíróságok
Dél-Európa	Spanyolország	1978. évi Alkotmány	Organikus törvények	Reglamentos	Tribunal Constitucional; közigazgatási bíróságok
	Portugália	Portugál Alkotmány	Assembly Statute	Regimento	Tribunal Constitucional
	Olaszország	Olasz Alkotmány	Igazgatási törvények	Regolamentók	Corte Costituzionale
Délkelet-Európa	Bulgária	Bolgár Alkotmány	Law on the National Assembly	Rules of Procedure	Alkotmánybíróság
	Görögország	Görög Alkotmány	Igazgatási törvények	Standing Orders	Council of State; rendes bíróságok
	Ciprus	Ciprusi Alkotmány	House of Representatives Law	Standing Orders	Supreme Constitutional Court

Összefoglaló táblázat a vizsgált európai parlamentek vonatkozásában[246]

3.2.3. A PARLAMENT HIVATALI FELÉPÍTÉSE EGYES EURÓPAI PARLAMENTEKBEN

A fenti elemzést folytatva a továbbiakban a parlamenti hivatalok „vázát", felépítését szeretném jobban áttekinteni – az organogramok vizsgálatával – az európai parlamentek vonatkozásában. Egy szervezeti rendszer általában nem statikus, hanem a feladatokhoz és a működési

[246] Készült a fentebb kifejtett források alapján.

környezethez igazodó, dinamikusan változó struktúra, amelynek belső tagoltsága közvetlenül befolyásolja a hatékony feladatellátást.[247] Ahogy korábban említettem a hivatalok működését organorgram írja le, amely a szervezetek formális struktúráit ábrázolja, valamint a strukturális egységeket teszi láthatóvá. Az organogram egy olyan hierarchia „diagram", egy szervezési táblázat, amely egy szervezet belső rendszerének vizuális felépítését ábrázolja. Megmutatja az egyes tagok viszonyát a szervezethez és általa konkrét részleteket is megtudhatunk az egyéni szerepekről és felelősségekről. A továbbiakban ezeket a szervezeti ábrákat szeretném elemezni, hogyan épülnek fel a parlamenti hivatalok, milyen struktúra szerint működik a szervezetrendszer, milyen egységekre tagozódik a személyi állomány.

Észak-Európa vonatkozásában az elemzéseim között egykamarás parlamentek voltak, így egy hivatali struktúrát tudtam megvizsgálni. A svéd parlamenti hivatali rendszer, élén az igazgatóval és mellérendelten a házelnök munkatársaival, 7 osztályra tagozódik, amelyek egymás mellett horizontálisan működnek; kamarai, bizottsági, adminisztrációs, ingatlan-és szervíz, biztonsági, informatikai és kommunikációs osztály. Az osztályok titulusokból kifolyólag az adott terület feladatai kapcsán végzik a munkájukat. Például az adminisztrációs osztály felel a pénzügyi, HR és jogi ügyekért, a kommunikációs osztály a sajtó, képzések, vagy a Könyvtár működéséért.[248]

A dán parlamenti hivatali rendszer ezzel szemben egy hármas nagy egységre tagolódik; a főtitkár szervezetére, a parlamenti titkárságra és a szolgáltatási és adminisztratív osztályra. A Főtitkárság alá tartozik például az elnök és ügyvezető titkársága, és a program és fejlesztési titkárság. A parlamenti titkárság nevéből kifolyólag is a jogalkotási, bizottsági és – érdekes – de a könyvtár munkáját is irányítja. A szolgáltatási és adminisztrációs osztály pedig az üzemeltetéssel, az informatikával és a biztonsági intézkedésekkel foglalkozik.[249]

A finn parlamenti hivatali rendszer pedig egy „körforgásos" rendszerben működik. Egyrészt működik a Kancellária Bizottsága, mint aki a belső audit folyamatokat és az adatvédelmi tisztviselőt irányítja, és a Főtitkárság, aki a funkcionális területeket vezeti, mint például;

[247] PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012. p. 261–282.
[248] A svéd parlamenti hivatali szervezetrendszer Lásd bővebben: 1. számú melléklet
[249] A dán parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 1. számú melléklet

biztonsági osztály, nemzetközi osztály, információs és kommunikációs osztály, a bizottsági titkárság, a központi iroda és az adminisztrációs és szervíz osztály.[250]

Közép-Európa vonatkozásában már kétkamarás parlamenteket is megvizsgáltam, amelyek esetén egy sokkal összetettebb hivatali szervezetrendszert láthatunk. Az osztrák parlament esetén a Szövetségi Tanácsot és Nemzeti Tanácsot egy parlamenti hivatali rendszer támogatja. A főtitkár munkáját két főtitkárhelyettes segíti. A főtitkár alá tartoznak a kommunikációs, demokratikus és nemzetközi ügyek. Az egyik főtitkárhelyettes a Nemzeti Tanács és Szövetségi Tanács munkáját és a jogi és jogalkotási ügyeket segíti, a másik főtitkárhelyettes pedig az adminisztratív, menedzsment és innovációs feladatokat végzi el.[251]

A cseh parlament esetén a (lényegesebb funkcionális) Képviselőház hivatali szervezetrendszerét tudjuk jobban áttekinteni. A Képviselőház irodája horizontálisan az elnöki hivatal és az iroda vezetőjének hivatali egységeiből áll, de szervezeti egységek lebontásában láthatjuk, hogy van törvényhozói, szervezési, informatikai, média, nemzetközi, gazdasági, személyzeti, - érdekességként - gasztronómiai bizottság is. Emellett a könyvtár is egy külön szervezeti egységként ide tartozik. Továbbá külön osztályok is működnek; PR, jogi és szállítással (infrastrukturális) kapcsolatos osztály.[252]

A magyar Országgyűlés Hivatalt a főigazgató vezeti, aki felett az országgyűlés elnöke gyakorolja az irányítást. A Hivatal szervezetét tekintve, igazgatóságokra, titkárságra és irodára tagozódik. A házelnök szakmai irányítása mellett, a főigazgató vezetésével működik az Elnöki Titkárság, a Sajtóiroda és a Külügyi Igazgatóság. Emellett a főigazgató vezeti a Törvényhozási Igazgatóságot, a Gazdasági és Működtetési Igazgatóságot, a Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóságot és a Belső Ellenőrzési Irodát is. [253] A főigazgató ezek mellett – korlátozottan – a képviselőcsoportok hivatalait is vezeti. Továbbá a jogszabály alapján az Országgyűlés munkaszervezetében működik még; Költségvetési Tanács Titkársága és a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Titkársága is.[254] Az Elnöki Titkárság a házelnök munkáját segíti. Feldolgozza az elnökhöz címzett hivatalos iratokat, az állampolgároktól érkező leveleket, intézi a közérdekű bejelentéseket, panaszokat. A Sajtóiroda vezetője a sajtófőnök tájékoztatja a sajtót és elősegíti a sajtó tájékozódását. A Külügyi Igazgatóság, vezetője a külügyi

[250] A finn parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 1. számú melléklet
[251] Az osztrák parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 2. számú melléklet
[252] A cseh parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 2. számú melléklet
[253] A magyar parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 2. számú melléklet
[254] Uo.

igazgató. A Külügyi Igazgatóság szervezeti egységei: Európai Uniós Iroda, Nemzeti Integrációs Iroda, Parlamenti Kapcsolatok Irodája, Protokoll Iroda.[255] A Törvényhozási Igazgatóság, vezetője a törvényhozási főigazgató-helyettes. A Törvényhozási Igazgatóság szervezeti egységei: Bizottsági Főosztály, Kodifikációs Főosztály, Szervezési Főosztály, Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Főosztály, Jegyzői Iroda, Gyorsíró Iroda.[256] A Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Főosztály ellátja a Törvényhozási Igazgatóság feladatkörébe tartozó, az Országgyűlés működésével kapcsolatos tájékoztatási feladatokat. A Jegyzői Iroda ellátja a jegyzők munkájával kapcsolatos hivatali teendőket, az ülést vezető elnök számára előzetesen egyeztetett forgatókönyvet készít. Végül de nem utolsó sorban a Gyorsíró Iroda elkészíti az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyvét.[257] A Gazdasági és Működtetési Igazgatóság, vezetője a gazdasági és működtetési főigazgató-helyettes. A Gazdasági és Működtetési Igazgatóság szervezeti egységei: Gazdasági Főosztály, Műszaki Főosztály, Informatikai Belső Fejlesztési és Ügyfélszolgálati Főosztály, Információs Rendszer Üzemeltetési Főosztály, Közszolgálati Főosztály, Igazgatási Iroda, Közbeszerzési Iroda, Szabályozási és Szervezetfejlesztési Koordinációs Iroda. [258] A Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, vezetője a közgyűjteményi és közművelődési igazgató. Az Igazgatóság működteti az Országgyűlési Könyvtárat, az Országgyűlési Múzeumot, a Látogatóközpontot, a Képviselői Információs Szolgálatot.[259] A Belső Ellenőrzési Iroda, vezetője az ellenőrzési irodavezető. Az Iroda elkészíti a jogszabályoknak megfelelően a belső ellenőrzési tervet.[260]

Nyugat-Európa tekintetében a német Bundestag adminisztrációja (Verwaltung des Deutschen Bundestages) gyakorlatilag egy önálló parlamenti hivatal, amelyet a Bundestag elnöke irányít, és amely biztosítja a parlament zökkenőmentes működését. Ez a hivatal felső szintű szövetségi hatóságként működik, kb. 3200 főt foglalkoztatva különféle területeken. Fő szervezeti egységek (Bundestag Verwaltung): Bundestag elnökének irodája, hat szakmai osztállyal és kapcsolódó szervezeti egységekkel. Ez a hivatal ellátja a képviselők adminisztratív, logisztikai és szakértői

[255] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p. 256-259.
[256] Uo.
[257] SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának három és fél évtizede: az Irodától a professzionális Hivatalig (1989-2024)* kézirat, 2024.
[258] Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata 7. A Gazdasági és Működtetési Igazgatóság feladat- és hatásköre 18§-24§-ig
[259]Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata 9. A Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság feladat- és hatásköre 28§-31§-ig
[260] Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata 11. A Belső Ellenőrzési Iroda feladat- és hatásköre 33§

támogatását (törvényjavaslatok előkészítése, dokumentáció, tolmácsolás stb.), valamint biztosítja az ülések és bizottsági munkák technikai hátterét. A Bundesratnak külön adminisztratív apparátusa van (nem közvetlenül a Bundestag struktúrájában), amely a tartományi kormányok részvételét támogatja, de szervezete kevésbé centralizált.[261]

A francia parlament esetén is mindkét kamara saját parlamentáris adminisztrációt tart fenn. A francia parlamentáris hivatalrendszer azt jelenti, hogy az egyes kamarák saját funkciós köztisztviselői karokkal rendelkeznek, amelyek kifejezetten a parlament szolgálatára vannak szervezve (fonction publique parlementaire). Mindkét kamara (Assemblée nationale és Sénat) saját parlamentáris funkciós köztisztviselői „testtel" rendelkezik, amelyet maga a kamara szabályoz, nem a központi állami közigazgatás. Az Assemblée nationale személyzetét különféle „törzsgárda-testekre" (corps) és szakosított egységekre osztják, például adminisztrátorokra, segédszemélyzetre és egyéb szakértőkre, akiket versenyvizsga alapján vesznek fel és saját karrierúttal rendelkeznek. A Sénatnál például kiemelt szerepet játszanak az administrateurs du Sénat, akik magas szintű szakértői támogatást nyújtanak a szenátoroknak jogi, gazdasági és kutatási területeken, és vezetik az adminisztratív személyzetet. Mindkét francia kamara apparátusa biztosítja a törvényhozási munka adminisztratív hátterét, beleértve a jogi elemzést, dokumentációt, tolmácsolást és logisztikai támogatást. Ez a rendszer a parlamentáris autonómia része, azaz a személyzet és költségvetés független a kormánytól, amelyet a kamarák maguk irányítanak.[262]

A belga kétkamarás parlament esetén a funkcionálisabb támogatást igénylő Képviselőház esetén vizsgáltam meg a parlamenti szervezeti felépítést. A parlamenti hivatali szervezetet a főtitkár vezeti, a főtitkárság pedig három nagy szervezeti egységre tagozódik; a jogi részleg (főigazgatás-helyettes vezetéssel), jegyzői részleg (főigazgatás-helyettes vezetéssel) és adminisztratív részleg (főigazgatás-helyettes vezetéssel). A főtitkár irányítása alatt dolgozik közvetlenül a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó egység, a könyvtár pedig a jogi részleg alatt, a főtitkár irányításával működik.[263]

[261] A német parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 3. számú melléklet https://bundestag.api.proxy.bund.dev/resource/blob/909948/f3c3829d20455575fa2d0beca4621662/orgplan-de-bf-.pdf (Letöltés ideje: 2025.11.20.)
[262] A francia parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 3. számú melléklet https://www.senat.fr/fileadmin/Travailler_au_Senat/Organigramme/Organigramme_administratif.pdf (Letöltés ideje: 2025.11.20.)
[263] A belga parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 3. számú melléklet

Dél-Európa tekintetében a spanyol (egykamarás) parlamenti hivatali szervezet esetén a főtitkárság két főtitkárhelyettessel rendelkezik, az egyik parlamenti ügyekkel, a másik igazgatási ügyekkel foglalkozik. A parlamenti ügyek nemzetközi kapcsolatok, technikai-parlamenti segítségnyújtási, bizottsági, elemzési és könyvtári igazgatóságokra oszlanak. Az igazgatási ügyek emberi erőforrás, költségvetés, infrastrukturális, információs és kommunikációs technológiai szintén igazgatóságokra tagozódnak. Emellett még további igazgatóságok is működnek, mint például jogi-tanácsadó, intézményi kapcsolatok vagy a kommunikációs igazgatóság.[264]

A másik vizsgált parlament a szintén egykamarás portugál, amelynek a főtitkár a vezetője, egy főtitkár-helyettessel. A főtitkárság itt is szintén igazgatóságokra oszlik mint; parlamenti-támogatási, információs-kulturális, közigazgatási és pénzügyi, nemzetközi és protokoll, informatikai igazgatóság és szervezeti egységként a kommunikációs iroda is idetartozik.[265]

Végül, de nem utolsó sorban Dél-Európa vonatkozásában az olasz kétkamarás parlamentet is megvizsgáltam, mely esetén a Képviselőházat, mint funkcionális szervezetet érdemes elemezni. Két részt tudunk elhatárolni, mint a politikai irányító szervet, a Képviselőkamarát, azon belül is az Elnökségi Bizottságot, a Hivatalt, és a Quaestorok-helyettesek kollégiumát. Az adminisztráció irányítója itt is a főtitkár, akinek a munkáját a főtitkárság irodája segíti. Emellett működnek „szolgáltatási" részlegek, ahol a vezetők irányítják koordinálják és felelősek a Szolgáltatások vagy más struktúrákért, amit a feladatkörökbe utaltak, ilyen például adminisztratív, parlamenti ellenőrző és a nemzetközi kapcsolatok szolgálata. Emellett a főtitkár-helyettesek koordinálják az organikus tevékenységi területeket, a főtitkár felhatalmazása alapján.[266]

Végül, de nem utolsó sorban ***Délkelet-Európát*** is áttekintve, hasonlóan egykamarás parlamenteket vizsgáltam meg. Elsősorban a bolgár parlamenti hivatalt, ahol három fontos részt tudunk elkülöníteni. Egyrészt az elnöki hivatalt, ahol speciális ügyintézés zajlik pl. európai, nemzetközi és protokoll igazgatósága. A másik részleg a főtitkárság, ahol az általános ügyintézés van, mint pl. a parlamenti, költségvetési és pénzügyi, jogi vagy az emberi erőforrás

[264] A spanyol parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 4. számú melléklet
[265] A portugál parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 4. számú melléklet
[266] Az olasz parlamenti hivatali rendszer lásd bővebben: 4. számú melléklet

igazgatósága. A harmadik terület „osztályok” formájában működik, mint például információbiztonsági, pénzügyi ellenőrzési vagy a belső oktatási osztály.[267]

A másik vizsgált parlament a görög parlamenti hivatal volt – a mely a korábban kifejtettek szerint – egy elég nagy adminisztrációs személyzet. Az 1552 fős személyzetet a Főtitkárság irányítja. A görög parlament elnökének a munkáját 8 alelnök segíti, a funkcionális részleg vezetője a főtitkár és mellette még egy külön titkár és egy különleges tematikus titkár is működik. A főtitkár irányítása alatt főigazgatóságok segítik a munkát, mint például parlamenti, nemzetközi, pénzügyi vagy az igazgatási főigazgatóságok. [268]

Végül megvizsgáltam a ciprusi parlamenti hivatalt is, amely szintén egy egykamarás parlament, ahol egy 196 fős személyzet segíti a parlamenti munkát. A funkcionális munkát a főigazgató fogja össze a főigazgatói hivatal által, de úgynevezett „szolgálati” egységek segítik a munkát, mint például parlamenti bizottságok szolgálata, kutatási, tanulmányok és publikációk szolgáltatása, nemzetközi kapcsolatok szolgálata, európai ügyek szolgálat, pénzügyi menedzsment szolgáltatás, kommunikációs szolgáltatás, stratégiai tervezési szolgáltatás. Itt is fontos megjegyezni, hogy a hivatalos honlapon nyilvánosan elérhető organogram nincs, de a tagokról és elérhetőségeikről a honlapon tudunk olvasni [269]

Az európai példákat is áttekintve láthatjuk mennyire színes és szerteágazó parlamenti adminisztrációk léteznek. A parlamentek különböző típusai más-más támogatási struktúrát igényelnek, és a parlamenti igazgatás mérete és fő jellemzői az egyes parlamentek által gyakorolt konkrét funkciókkal és hatáskörökkel kapcsolatos. Ez nagyrészt tényleg abból fakad, hogy mekkora a parlament mérete, a kamara típusa (egy vagy kétkamarás parlament) és milyenek az esetleges kulturális különbségek. Azonban megállapítható, hogy azonos a hasonló társadalmi berendezkedésű demokratikus parlamentek alap hivatali szervezetrendszere, de finom eltérések – a fentebb kifejtett indokok miatt – mindenhol lehetnek.

Régió	***Ország***	***Parlament típusa***	***Irányítás***	***Fő szervezeti egységek***

[267] A bolgár parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 5. számú melléklet
[268] A görög parlamenti hivatali rendszer Lásd bővebben: 5. számú melléklet
[269] Érdekesség a ciprusi hivatali szervezetrendszer esetén is, hogy a honlapon elérhető a parlamenti alkalmazottak telefonkönyve, ahol az összes munkatárs elérhetőségét megtalálhatjuk. Lásd bővebben: https://www.parliament.cy/el/contact/k%CE%B1%CF%84%CE%B1%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%BF%CF%83-%CF%84%CE%B7%CE%BB%CE%B5%CF%86%CF%89%CE%BD%CF%89%CE%BD (Letöltés ideje: 2025.04.15.)

Észak-Európa	Svédország	Egykamarás	Igazgató + házelnök	7 osztály (bizottsági, adminisztráció., IT, biztonság stb.)
	Dánia	Egykamarás	Főtitkár	Főtitkárság, parlamenti titkárság, adminisztráció
	Finnország	Egykamarás	Főtitkár + bizottság	Biztonsági, nemzetközi, adminisztráció, bizottsági
Közép-Európa	Ausztria	Kétkamarás	Főtitkár + helyettesek	Kommunikáció, jogi, adminisztráció., innováció
	Csehország	Kétkamarás	Elnöki hivatal + vezető	Jogalkotási, IT, média, HR, gazdasági
	Magyarország	Egykamarás	Főigazgató + házelnök	Törvényhozási, gazdasági, külügyi stb.
Nyugat-Európa	Németország	Kétkamarás	Bundestag elnök	6 fő osztály + szakmai egységek
	Franciaország	Kétkamarás	Kamarák saját irányítása	Adminisztrátorok, szakértők
	Belgium	Kétkamarás	Főtitkár	Jogi, jegyzői, adminisztratív
Dél-Európa	Spanyolország	Egykamarás	Főtitkár + helyettesek	Parlamenti és adminisztratív igazgatóságok
	Portugália	Egykamarás	Főtitkár	Parlamenti, pénzügyi, IT, kommunikáció
	Olaszország	Kétkamarás	Főtitkár	Szolgáltatási és koordinációs egységek
Délkelet-Európa	Bulgária	Egykamarás	Főtitkár	Elnöki, főtitkárság, osztályok
	Görögország	Egykamarás	Főtitkár	Főigazgatóságok (pénzügyi, nemzetközi stb.)
	Ciprus	Egykamarás	Főigazgató	Bizottsági, kutatási, pénzügyi egységek

A parlament hivatali felépítése egyes európai parlamentekben

Összefoglaló táblázat[270]

[270] Készült a fentebb kifejtett források alapján.

4. A SZAKMAISÁGOT BIZTOSÍTÓ PARLAMENTI SZERVEK FEJLŐDÉSE A DEMOKRATIKUS ÁLLAMOK PARLAMENTJEIBEN

Ahogy a kutatásomban többször megfogalmazásra kerül, az elmúlt évtizedekben a demokratikus működő törvényhozó testületeknek alapvető fontosságú háttérintézményévé váltak a szakmaiságot biztosító parlamenti szervek. Ennek alapvető indoka az volt, hogy mind a jogalkotásban, mind pedig a parlamentek politikai funkcióiban olyan változások következtek be, amelyek a képviselők és képviselőcsoportok munkájának hatékony támogatását igényelték. Ezt az időszakot a professzionalizálódás, az egyre összetettebb (szakpolitikai) feladatok megjelenése, az informatika fejlődése és a parlamenti nyilvánosság térnyerése jellemzi. A professzionalizálódás nem csupán személyzeti kérdés, hanem a szervezeti működés átalakulását is jelenti: a parlamenti hivatalrendszerek differenciálódnak, specializált egységek jönnek létre, és megnő a tudományos, elemző kapacitások szerepe. Ez összhangban áll azzal az általános közigazgatási tendenciával, amely szerint a modern állami szervezetek működését a komplexitás, a szakmai specializáció és a tudásalapú működés jellemzi.[271]

A következő fejezet a parlamentek tekintetében a reprezentatív és jól működő szervezetek felépítésének és szerkezetének áttekintését mutatja be egy nemzetközi projekt kutatás, a különleges jogrend (járványügyi intézkedések) bevezetése és a digitalizáció fejlődésének tekintetében, amely mind a demokratikus fejlődés kiemelt részét képezheti.

4.1. ÖSSZEHASONLÍTÁS A PARLAMENTI IGAZGATÁSRÓL

A már többször említett Interparlamentáris Unió (a továbbiakban: IPU) a szuverén államok parlamentjeinek egyetlen olyan világszervezete, amely a parlamentek közötti véleménycsere és párbeszéd fóruma. 1889-es párizsi megalakulása óta a képviseleti intézmények erősítésével a béke és a népek közötti együttműködés érdekében tevékenykedik.[272]

Fő feladata a parlamentarizmus, a parlamenti intézmények fejlesztése, és ezáltal a demokrácia erősítése a világban. Véleményt nyilvánít a parlamenti intézkedések révén megoldható

[271] Lásd bővebben: PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó (Institutiones Administrationis), 2017. p. 9–16.
[272] Általános ismertető az IPU-ról Lásd bővebben: https://www.parlament.hu/altalanos-ismerteto (Letöltés ideje: 2024.01.25.)

nemzetközi kérdésekben. Továbbá fellép, ha valamely tagországban a képviselők mandátumának gyakorlását önkényesen korlátozzák. Politikai és biztonsági kérdések mellett emberi jogi, regionális, környezetvédelmi, népesedési, egészségügyi témákkal is foglalkozik. Az Interparlamentáris Unió szorosan együttműködik az Egyesült Nemzetek Szervezetével (a továbbiakban: ENSZ), mint a világszervezet parlamenti dimenziója, támogatva annak célkitűzéseit és erőfeszítéseit. Az ENSZ mellett rendszeres az együttműködés más olyan parlamenti és kormányközi szervezetekkel is, amelyek tevékenységét hasonló elvek és eszmék inspirálják.[273]

Az Interparlamentáris Unió a közelmúltban tette közzé a parlamentek igazgatási szervezetét összehasonlító kutatási projektjének összefoglalóját[274], amely a szélesebb szakmai közvélemény érdeklődésére tarthat számot. Az IPU a világ szinte valamennyi országos parlamentjéből álló szervezetként nemcsak az együttműködésben segíti a parlamenteket, de abban is, hogy azok demokratikusabbá és hatékonyabbá váljanak, és egyre több publikált tanulmány szülessen ennek érdekében.[275]

A hivatali szervezetrendszer – amely felelős a törvényhozás szervezeti, napi, költségvetési és technikai funkcióinak biztosításáért – kulcsfontosságú szerepet játszik a parlamentek hatékony működésében azáltal, hogy adminisztratív szakértelmet és intézményi struktúrát kínál. A témát érintően átfogó, komparatív áttekintést szolgál a már korábban említett PARLINE adatbázis[276] , melynek felmérési mutatói, valamint a vonatkozó belső működési szabályzataik segítik a parlamentekkel kapcsolatos vizsgálatokat.

Az IPU a legtöbb nemzeti parlamentet magába foglaló és egyik legrégebben alapított világszervezet. A szuverén államok parlamentjeinek egyetlen olyan világszervezete, amely a parlamentek közötti véleménycsere és párbeszéd fóruma.[277] Az Interparlamentáris Unió

[273] Uo.
[274] Inter-Parliamentary Union: Comparative research paper on parliamentary administration 2020.
[275] Ezek érintik a fiatalok és a nők bevonását a törvényhozó testületek munkájában, a közösségi média használatát, a képviselők szólásszabadságát stb. Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications (Letöltés ideje: 2024.01.25.)
[276] Jelen disszertáció összehasonlító elemzéséhez egy szemléltetési példa a 13 IPU által vizsgált ország esettanulmánya, amely a vizsgált országok esetén tartalmaz nem európai parlamenteket is.
[277] Inter-Parliamentary Union official page Lásd bővebben https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments (Letöltés ideje: 2024.01.25.)

mindmáig az egyetlen olyan parlamenti szervezet, amelynek tanácskozásain a világ valamennyi kontinensének országai képviseltetik magukat. Tagjainak száma jelenleg 179 ország.[278]

A szervezet fő feladata a parlamentarizmus képviselete, a parlamenti intézmények fejlesztése, ezáltal a demokrácia erősítése a világban. A feladatai közé tartozik még, hogy összegyűjti tagjainak kollektív tapasztalatait, hogy erre épülő normákat hozzanak létre a parlamentekkel kapcsolatban.[279] Arra ösztönözi a parlamenteket, hogy saját fejlesztésükön keresztül vezessenek be olyan eszközöket, mint például a parlamentek támogatásának közös alapelvei.[280] Kiemelt projekt a szervezet életében a parlamentek háttértámogatását segítő igazgatási szervek elemzése, vizsgálata.

Az eredményeket tekintve, az IPU-határozatok, -állásfoglalások és -tanulmányok tartalmára valamennyi parlamenti küldöttség hatást gyakorolhat. A dokumentumok hazai törvényhozási és kormányzati fórum megismertetésével indirekt módon segíthetik valamennyi képviselő törvényhozói munkáját, tájékozottságát. Emellett előmozdítható a kapcsolódó jogszabályok előkészítése, nemzetközi megállapodások ratifikálása és lehetőség nyílhat speciális problémák nemzetközi szintű kezelésének megismerésére is.[281]

A parlamenti igazgatás irányítását vizsgálva elmondható, hogy a a törvényhozás gerincének a hivatali apparátus tekinthető[282] A parlamentnek és tagjainak munkája nagyban függ attól, hogy az igazgatási szervek hogyan látják el a funkcióikat, mivel a parlamentek irányítják ezeket a munkafolyamatokat és egyben a munkatársaikat. Azonban, hogy ezt milyen mértékben tehetik meg autonóm módon – országonként változik. A parlamentek erőfeszítései – a nagyobb autonómia megszerzése érdekében – gyakran összefonódnak a törvényhozások fejlődéssel, és ez igaz az igazgatási szervezetükre is. Az Interparlamentáris Unió épp ebben vállal feladatot, hogy – összehasonlító megállapítások megfogalmazása által – segítséget nyújtson a

[278] Általános ismertető az IPU-ról Lásd bővebben https://www.parlament.hu/altalanos-ismerteto (Letöltés ideje: 2024.01.25.)
[279] Uo.
[280] A parlamentek támogatásának közös alapelvei meghatározzák a parlamentek megerősítését szolgáló programok tervezésének és végrehajtásának alapelveit. Ld. https://www.ipu.org/documents/2017-01/endorsements-common-principles-support-parliaments-june-2020 (Letöltés ideje: 2024.01.25.)
[281]Az IPU Magyar Nemzeti Csoportja 1990 óta testületi tagsággal bír a szervezetben, melynek megfelelően az Országgyűlés valamennyi képviselője a Magyar Nemzeti Csoport tagja. Az IPU Magyar Nemzeti Csoportjának fő feladata, hogy hazai vonatkozásban támogatást nyújtson az Országgyűlés keretein belül az országgyűlési képviselők által létrehozott két- és többoldalú baráti tagozatok munkájához. Az IPU szerepe nemzeti szempontból Ld. https://www.parlament.hu/a-csoport-tevekenysege (Letöltés ideje: 2024.01.25.)
[282]Lásd bővebben; https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration (Letöltés ideje: 2024.01.25.)

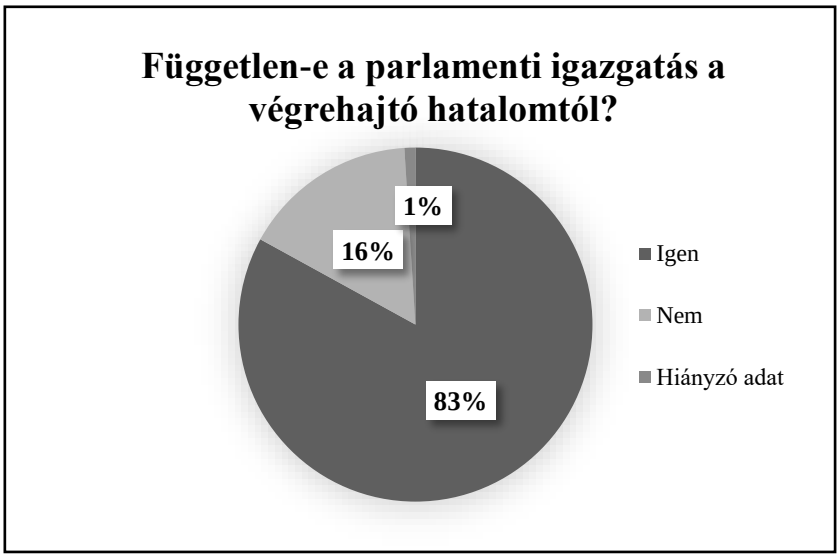
korszerűsítésben. Az IPU adatbázisa kiterjedt az IPU számára már meglévő forrásokra és további, a parlamentek által biztosított adatokra és dokumentumokra – ideértve az államok alkotmányait, parlamenti jogi dokumentumaikat és házszabályi rendelkezéseiket. Sok törvényhozás működik közre az IPU kutatásaiban – a dokumentum gazdagítása érdekében –, amely ezáltal demonstrálja a parlamenti adminisztráció sokszínű munkáját.

A törvényhozási adminisztráció felelős a szervezési, napi, költségvetési és technikai feladatokkal kapcsolatban. Az erőforrásokkal rendelkező parlament általában elegendő szakértő személyzettel rendelkezik, akik pártatlan támogatást nyújtanak. Az autonóm parlamenti struktúra nem csak megköveteli a függetlenséget a végrehajtó hatalomtól, de semlegesnek is kell lennie. Emellett elegendő szakértelemmel is kell rendelkeznie az intézményen belül. Ez egyúttal annak elismerése, hogy a parlamenti igazgatás, mint maguk a parlamentek, önálló egységek. Állandóan fejlődnek, de egyben eltérő kulturális jellemzőkkel, hagyományokkal, szokásokkal és gyakorlatokkal rendelkeznek. A parlamentek belső struktúrájának értékelése – együtt más kulcsmutatókkal – jelentős dimenziója a minőségi jogalkotás teljesítményének.[283]

Kutatási hipotéziseim közül a 3. vizsgálati pont az volt, hogy a parlamenti hivatal költségvetési és szervezeti autonómiájának magasabb szintje csökkenti-e a politikai befolyás mértékét, és erősíti a hivatali működés szakmai függetlenségét.

Az IPU PARLINE felmérésének, egyik központi kérdése volt, hogy: „*A parlamenti igazgatás független-e a végrehajtó hatalomtól?*” A kutatás eredményeképpen 176 megvizsgált ország közül, 146 válaszolta, hogy a parlamenti igazgatás független a végrehajtó hatalomtól. Ebből következik az a konklúzió is, hogy a nemzeti parlamentek túlnyomó többsége fontolóra veszi, fontosnak tartja, hogy adminisztrációjuk bizonyos fokú autonómiával rendelkezzen.

[283] Ld. bővebben; http://real.mtak.hu/121883/1/jogalkotas_minosege.pdf (Letöltés ideje: 2024.02.20.)



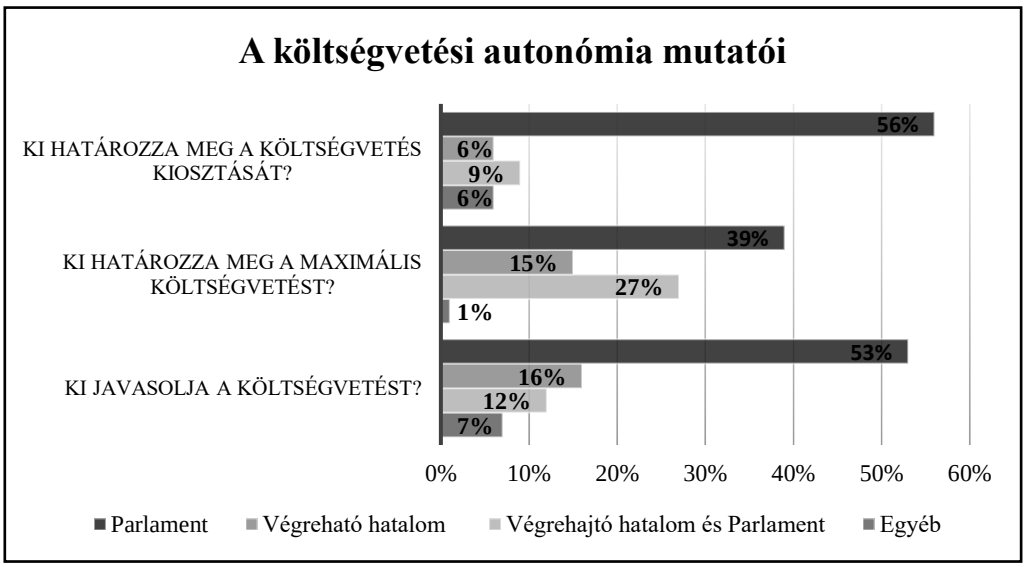
A parlamentek igazgatási autonómiája[284]

A hivatali szervezet vezetőjének, a főtitkárnak a kinevezési folyamata, a másik kulcsmutató a parlamenti igazgatás autonómiáját érintően. Bárhogyan nevezi ki a parlament a főtitkárt, a felmérések alapján az országok túlnyomó többségében az a válasz, hogy adminisztrációjuk így is autonóm marad. Megvizsgálva azokat az országokat, ahol a kinevezés a végrehajtó hatalom által történik, a válaszok többségében egykamarásak voltak ezek a parlamentek.[285]

Az adminisztráció átláthatósága, az ellenőrzés és elszámolhatóság kérdésköre is kiemelt vizsgálódási pont lehet.[286] Ami a költségvetési javaslatokat illeti, a parlamentek az a válasza, hogy a végrehajtó hatalom befolyása nélkül készítik el a költségvetésüket. Hasonló tendencia figyelhető meg a végrehajtó hatalomnak a költségvetés maximális összegének az elosztásakor gyakorolt befolyására is. Azokban az esetekben, amikor a végrehajtó és a jogalkotási szervek együtt dolgoztak a költségvetés javaslattételében, a vizsgált parlamentek nagyjából fele azt is jelezte, hogy a végrehajtó hatalom részvétele maximális a költségvetés összege és annak felosztása kapcsán. Az IPU felmérésben kitértek az éves költségvetési jelentések készítésére is. Többségében a parlamentek egységesen reagáltak a tevékenységekről és költségvetési kiadásokról szóló éves jelentésekben. Kevésbé volt gyakori azonban, hogy a parlamenteknek ez a költségvetési jelentése az interneten nyilvánosan hozzáférhető információnak minősülne.

[284] Lásd bővebben Figure 1 Administrative autonomy of parliamentary administrations (PARLINE data)
[285]A válaszoló parlamentek közül többen jelezték, hogy a főtitkár tagja volt korábban a titkárságnak, vagy tagja volt a parlamentnek mielőtt kinevezték volna a posztra; továbbá jelezték, hogy más korábbi szakmája miatt független a parlamenttől, és körülbelül a fele volt olyan, hogy egy olyan „ágból" vagy „egységből" jön, amelyben a végrehajtó hatalomnak tagja volt. Ld. Appendix Table 2, Comparative table of 13 in-depth case parliaments
[286]A felmérés kérdései voltak; *Ki javasolja a büdzsét? Ki dönt a maximális költségvetési forrásról? Hogyan történik a költségvetés kiosztásának eldöntése?* Lásd bővebben Figure 2 Indicators of budgetary autonomy (PARLINE data)

A felmérésből kiderült, hogy azellenőrzést és elszámolhatóságot vizsgálva a parlamentek nagyon kevés kivételtől eltekintve válaszolták azt, hogy az adminisztratív szervezet hivatali költségvetése és a kiadásaik belső ellenőrzéseknek, könyvvizsgálatnak vannak alávetve. A legtöbb esetben egy független külső auditáló szervezet is közreműködik ebben.[287]



A költségvetési autonómia mutatói[288]

4.1.1. A PARLAMENTI MEGBÍZÁSOK, FELADATOK ÉS HATÁSKÖRÖK JOGALAPJAI

A parlamenti megbízatások, feladatok és hatáskörök meghatározása alapvető jelentőségű a törvényhozó intézmények működése szempontjából, mivel ezek biztosítják a parlamenti munka jogi és szervezeti kereteit. A parlamenti igazgatás jogalapja országonként eltérő lehet, azonban számos esetben külön törvény – például a *Parliamentary Service Act* (PSA) – szabályozza a parlamenti szolgálat működését, feladatait és szervezeti felépítését.[289] Az ilyen típusú jogszabályok részletesen rögzítik a parlamenti adminisztráció szerepét, beleértve a képviselők munkájának támogatását, az intézményi működés biztosítását, valamint a szervezeti és személyzeti kérdések kezelését.[290]

[287] A felmérés még azt is megmutatta, hogy gyakori volt a parlamenti igazgatás számára, hogy éves (kiadvány) jelentést készít. Lásd bővebben Figure 4 Auditing and accountability in parliamentary administrations (IPU Survey)
[288] Lásd bővebben Figure 2 Indicators of budgetary autonomy (PARLINE data)
[289] Ezen túlmenően egy másik fontos megfigyelés volt, hogy például Németországban meghatározott feladatként szerepelt, hogy kutatási és szakértői tudást is kell nyújtani.
[290] Lásd bővebben: Inter-Parliamentary Union (IPU): Guidelines for Parliamentary Administration, Geneva, 2018. https://digitallibrary.un.org/record/3885457/files/eparlement_2018_en_web.pdf (Letöltés ideje: 2026.04.27.)

Azokban az országokban, ahol nem létezik önálló, átfogó parlamenti szolgálati törvény, a parlamentek működésének jogi alapját elsősorban a házszabályok, belső szabályzatok és egyéb normatív rendelkezések adják.[291] Ezek a dokumentumok nemcsak az eljárási rendet határozzák meg, hanem gyakran kitérnek a parlamenti hivatalok feladataira, hatáskörére és működési rendjére is. A házszabályok különösen fontos szerepet töltenek be a parlamenti autonómia biztosításában, mivel lehetővé teszik, hogy a törvényhozó testület saját működésének részletes szabályait maga alakítsa ki.

A nemzetközi gyakorlat alapján megállapítható, hogy a parlamenti igazgatási szervezetek feladatkörei jelentős mértékben konvergálnak, függetlenül az adott ország politikai rendszerétől vagy jogi hagyományaitól. A legfontosabb feladatok közé tartozik mindenekelőtt a szakmai támogatás nyújtása a képviselők és parlamenti bizottságok számára. Ez magában foglalja a jogi, szakpolitikai és kutatási háttéranyagok készítését, valamint a döntéshozatali folyamatok információs támogatását.[292]

Összességében megállapítható, hogy a parlamenti megbízatások és hatáskörök jogalapja – legyen az törvényi vagy belső szabályzati szintű – meghatározó szerepet játszik a parlamenti működés hatékonyságában és stabilitásában. A jól szabályozott és megfelelően működő parlamenti adminisztráció elengedhetetlen a demokratikus intézményrendszer fenntartásához, valamint a törvényhozási folyamat minőségének biztosításához.

4.1.2. A PARLAMENTI HIVATAL IRÁNYÍTÓ TESTÜLETÉNEK ÖSSZETÉTELE

A parlamenti hivatal irányító testületének összetétele és működési rendje kulcsfontosságú a parlamenti igazgatás hatékony és kiegyensúlyozott működése szempontjából. Azokban az országokban, ahol a parlamenti igazgatás jogi alapját külön törvény, például a *Parliamentary Service Act* (PSA) képezi, a parlamenti szolgálat gyakran önálló szervezeti egységként működik, amelyet egy dedikált irányító testület felügyel. Ez a testület általában felelős a stratégiai döntések meghozataláért, a költségvetési irányításért, valamint a szervezeti működés főbb kereteinek meghatározásáért.[293]

[291] Lásd bővebben: OECD: Parliamentary Oversight and Governance, OECD Publishing, Paris, 2011. https://www.oecd.org/governance/parliamentary-oversight-and-governance.htm (Letöltés ideje: 2026.03.27.)
[292] Lásd bővebben: Inter-Parliamentary Union (IPU): *World e-Parliament Report*, 2020. https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-11/world-e-parliament-report-2020 (Letöltés ideje: 2026.03.27.)
[293] Lásd. bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration (Letöltés ideje: 2024.01.25.)

A nemzetközi gyakorlat ugyanakkor jelentős eltéréseket mutat az irányító testületek összetételében. Egyes rendszerekben a testület kizárólag szakmai, közigazgatási szereplőkből áll, hangsúlyozva a politikai semlegességet és az intézményi autonómiát. Más országokban azonban a politikai szereplők – például parlamenti képviselők vagy pártdelegáltak – is részét képezik az irányító testületnek, ami közvetlen kapcsolatot teremt a parlament politikai és adminisztratív működése között.[294]

Azokban az esetekben, amikor politikai szereplők is részt vesznek az irányító testület munkájában, különösen fontos a megfelelő intézményi egyensúly biztosítása. Ennek érdekében gyakran olyan szabályozási megoldásokat alkalmaznak, amelyek garantálják a döntéshozatal kiegyensúlyozottságát, például a politikai arányosság elvét, a konszenzusos döntéshozatali mechanizmusokat, vagy a minősített többség előírását bizonyos kérdésekben.[295] Ezek az eszközök hozzájárulnak ahhoz, hogy a testület működése ne váljon egyoldalúan politikai befolyás alá, és megőrizze a parlamenti igazgatás szakmai jellegét.

A parlamenti hivatal irányításának szervezeti modellje tehát szorosan összefügg az adott ország politikai rendszerével, jogi hagyományaival és intézményi kultúrájával. Ugyanakkor általánosan megállapítható, hogy a hatékony működés érdekében minden rendszer törekszik a politikai legitimáció és a szakmai függetlenség közötti egyensúly megteremtésére.

Összességében az irányító testület összetétele meghatározó szerepet játszik a parlamenti hivatal működésének minőségében. A jól kialakított struktúra hozzájárul a szervezeti stabilitáshoz, az átláthatósághoz és a parlamenti munka hatékony támogatásához, miközben biztosítja a demokratikus kontroll és a szakmai autonómia egyidejű érvényesülését.[296]

4.1.3. SZEMÉLYZETI KÉRDÉSEK (KIVÁLASZTÁS)

Az adminisztratív hivatalt vezető főtitkár kinevezésével kapcsolatos eljárások a korábban említettek szerint eltérhetnek a parlamentek között és gyakran eltérnek a kamarák, a kétkamarás rendszerek tekintetében is. Előfordul olyan módszer, hogy a főtitkár kinevezése a parlamenten

[294] Lásd bővebben: OECD: Parliamentary Oversight and Governance, OECD Publishing, Paris, 2011. p. 42–45. https://www.oecd.org/governance/parliamentary-oversight-and-governance.htm (Letöltés ideje: 2026.03.27.)
[295] Uo.
[296] Inter-Parliamentary Union (IPU): World e-Parliament Report, 2020. p. 67–70. https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-11/world-e-parliament-report-2020 (Letöltés ideje: 2026.03.27.)

kívülről történik. A „Commonwealth" országaiban[297] a főtitkárt gyakran vagy a kormányzó nevezi ki vagy közvetlenül az uralkodó. Egy másik módszer a kinevezést érintően, hogy közvetlenül a parlamenti igazgatást irányító testület jelöli ki a főtitkárt. Egy további másik gyakori módszer a kinevezésre, hogy a törvényhozás elnöke nevezi ki a főtitkárt.[298] További elemzési kérdést jelent a főtitkár politikai hovatartozásának kérdése, melynek gyakorlata és a szabályozása is országonként eltérő. Vannak olyan országok, ahol fontos, hogy nem áll politikai kapcsolatban a főtitkár, van, ahol a politikai hovatartozás nem jelent kizárást, illetve van olyan is, ahol a politikai hovatartozás nem automatikus kizárás a hivatalból, de figyelembe vehetik hátrányként.[299]

Elsődlegesen a parlament felelőssége a személyzet toborzása. A parlamenti szabályok és gyakorlatok mind azt sugallják, hogy az alsó, középső és a felső-közép pozíciókra a nyílt pályázatok alkalmazása biztosítja leginkább az érdemeken alapuló minőségi kiválasztást és autonómiát.[300]

A közszolgálatból való átjárhatóság lehetőségét meghaladja a parlamenti szakértelem, mert a toborzás ugyan minden forrásból származhat, beleértve a polgári szolgálatot is, de a hivatalon belüli előmenetelnek már kétségtelenül tükröznie kell a parlamenti feladatok egyedi jellegét. Az emberi erőforrásokkal kapcsolatos további kérdés a fizetési skálák meghatározása. Szinte minden esetben a parlamenti szolgálati viszony jellemzői némileg eltérnek a közszolgálattól. Más országokban a munkavállalói juttatások alapvető rendelkezései, mint pl. a nyugdíjak és egészségbiztosítások szektoronként megegyeznek, hiszen a törvényhozás szabadon dönthet ezen juttatási modellek alkalmazásáról. Figyelembeveendő szempont, hogy a parlamenti

[297] A "Commonwealth" (Nemzetközösség) országok egy 56 független állam szövetsége, melyeket a hajdani Brit Birodalomhoz való történelmi kötelék fűz össze, és melyek között közös érdekek, értékek (demokrácia, emberi jogok) és szimbolikus vezető, a brit uralkodó áll.

[298]A magyar hivatali szervezetet tekintve; Kövér László házelnök 2012-ben elhatározta a Hivatal átszervezését. Olyan szervezetben gondolkodott, amelyet egy vezető, a főigazgató vezet. A főigazgató kinevezésével a házelnök egy általa kiválasztott vezetőre bízhatta a Hivatalt. A nagyobb hivatali szervek elnevezése igazgatóságra változott például Törvényhozási Igazgatóság lett a korábbi Főtitkárság. Vezetője a törvényhozási főigazgató-helyettes lett. Lásd bővebben: SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig* Parlamenti Szemle 2017/2. (Letöltés ideje: 2024.02.20.)

[299] Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration (Letöltés ideje: 2024.01.25.)

[300]Különös tekintettel a vállalati szolgáltatásokra, például pénzügy, információs technológia és humánerőforrás, amelyek „készségkészlete" közös valamennyi igazgatási szervezetével.

adminisztráció sokkal kisebb létszámmal kapcsolatos juttatási formulákat alkalmazhat, mint a jóval nagyobb alkalmazotti kört érintő közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodás.[301]

4.1.4. A PARLAMENTI KÖLTSÉGVETÉS KEZELÉSE

A parlamenti költségvetés kezelése a törvényhozó intézmények működésének egyik kulcsfontosságú eleme, amely szorosan összefügg a parlament intézményi autonómiájával és a hatalmi ágak közötti egyensúly biztosításával. A parlament költségvetése általában két fő komponensből áll: egyrészt a törvényhozó testület működéséhez kapcsolódó kiadásokból (pl. képviselők juttatásai, bizottsági munka költségei), másrészt a parlamenti hivatal – mint adminisztratív és szakmai háttérintézmény – működési költségeiből. E két terület szoros egységet alkot, ugyanakkor eltérő funkciókat szolgál a parlament működésén belül.[302]

A parlamenti költségvetés kezelésének egyik legfontosabb kérdése az igazgatási és pénzügyi autonómia mértéke, különösen a végrehajtó hatalomhoz való viszony tekintetében. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy azokban az országokban, ahol a parlamenti igazgatást külön törvény – például a *Parliamentary Service Act* (PSA) – szabályozza, a parlament költségvetési autonómiája általában erősebb.[303] Ezekben az esetekben a parlament önállóan készíti elő költségvetési javaslatát, amelyet ugyan a költségvetési folyamat részeként a végrehajtó hatalommal egyeztet, de annak tartalmát jelentős mértékben maga határozza meg.

A költségvetési autonómia azonban nem jelent teljes függetlenséget. A parlamentek költségvetése rendszerint beépül az állami költségvetés egészébe, így a törvényhozás pénzügyi tervezése elkerülhetetlenül összekapcsolódik a végrehajtó hatalom által meghatározott makrogazdasági és fiskális keretekkel.[304] Ennek következtében a parlamentek gyakran együttműködnek a végrehajtó hatalommal a költségvetési javaslatok kialakítása során, illetve bizonyos esetekben közösen ellenőrzik azok végrehajtását.

A modern parlamentek esetében egyre nagyobb szerepet kap a költségvetési átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása. A költségvetési adatok nyilvánosságra hozatala, az ellenőrzési

[301] Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration (Letöltés ideje: 2024.01.25.)
[302] Inter-Parliamentary Union (IPU): Guidelines for Parliamentary Administration, Geneva, 2018. i.m. p. 31–34.
[303] OECD: Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, Paris, 2019. i.m. p. 112–115.
[304] OECD: Parliamentary Oversight and Budgeting, OECD Publishing, Paris, 2011.i.m. p. 55–58.

mechanizmusok erősítése, valamint a pénzügyi jelentések rendszeres publikálása hozzájárul a demokratikus működés erősítéséhez és a közbizalom fenntartásához.

Összességében megállapítható, hogy a parlamenti költségvetés kezelése komplex feladat, amely egyensúlyt igényel az intézményi autonómia és az államháztartás egységes működése között. A megfelelően kialakított költségvetési rendszer elősegíti a parlament hatékony működését, miközben biztosítja a pénzügyi fegyelem és az átláthatóság érvényesülését is.

4.1.5. A PARLAMENTI ADMINISZTRÁCIÓ FELÜGYELETE, ÁTLÁTHATÓSÁGA ÉS ELSZÁMOLTATHATÓSÁGA

A parlamenteknek éves jelentést kell készíteni a pénzügyi és költségvetési kérdésekre is kiterjedően. Ez lehetővé teszi a házelnöknek vagy egy független belső bizottságnak az ellenőrzését. Ezenkívül bizonyos országokban nyilvánosságra hozzák a pénzügyi és az igazgatási tevékenységeket bemutató a részletes beszámolót, itt a nyilvánosság kiegészítő felügyeleti mechanizmusként működik. A külső ellenőrzés leggyakoribb módszere az állami számvevőszék vagy pénzügyi felügyelő szervek bevonása. Ezek a szervek a végrehajtótól független felügyeleti hatóságok (valamely kormányzati szerv általi audit nem jellemző a vizsgált országokban). A legtöbb országban a pénzügyek nyilvánossága és átláthatósága mindenki számára hozzáférhetőséget biztosít.[305]

A parlamenti adminisztráció felügyelete, valamint annak átláthatósága és elszámoltathatósága a demokratikus intézményrendszer működésének alapvető elemei közé tartozik. A parlamentek – mint közpénzeket felhasználó intézmények – kötelesek biztosítani, hogy működésük pénzügyi és igazgatási szempontból is ellenőrizhető és átlátható legyen. Ennek egyik legfontosabb eszköze az éves jelentések készítése, amelyek átfogó képet nyújtanak a parlament gazdálkodásáról, költségvetési helyzetéről és működéséről.[306]

Az éves beszámolók általában nemcsak a pénzügyi adatokra terjednek ki, hanem tartalmazzák a parlamenti hivatal működésével kapcsolatos főbb tevékenységeket, fejlesztéseket és szervezeti változásokat is. Ezek a dokumentumok lehetővé teszik a parlament belső ellenőrzési mechanizmusainak működését, amelyeket gyakran a házelnök, illetve egy erre kijelölt belső bizottság gyakorol. A belső felügyelet célja annak biztosítása, hogy a parlamenti adminisztráció

[305]Ami a költségvetés átláthatóságát és a kiadásokat érinti, a 13 vizsgált parlament közül csak két parlamentnél fordult elő, hogy nem rendelkezett információszabadságról szóló törvénnyel. Ld. Figure 3 Indicators of parliamentary administration transparency (PARLINE data)
[306] Inter-Parliamentary Union (IPU): Guidelines for Parliamentary Administration, Geneva, 2018. i.m. p. 35–38.

megfeleljen a hatályos szabályoknak, valamint, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat hatékonyan és rendeltetésszerűen használják fel.[307]

A parlamenti működés átláthatóságának fontos eleme a nyilvánosság biztosítása. Számos országban a parlamentek részletes pénzügyi és igazgatási beszámolókat tesznek közzé, amelyek bárki számára hozzáférhetők. Ez a gyakorlat lehetővé teszi, hogy a társadalom közvetlenül is ellenőrizhesse a parlament működését, így a nyilvánosság egyfajta kiegészítő felügyeleti mechanizmusként jelenik meg. Az átláthatóság erősíti a közbizalmat, és hozzájárul a demokratikus elszámoltathatóság érvényesüléséhez.[308]

A pénzügyi átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása érdekében egyre nagyobb hangsúlyt kap a nyilvános hozzáférés biztosítása a költségvetési adatokhoz. A legtöbb országban a parlamenti költségvetéssel kapcsolatos információk – például kiadások, beszámolók, auditjelentések – nyilvánosan elérhetők, gyakran digitális formában. Ez a gyakorlat összhangban van a nyílt kormányzás és a nyílt adatok nemzetközi trendjeivel, amelyek célja a közintézmények működésének átláthatóbbá tétele.[309]

A parlamenti adminisztráció felügyelete többszintű rendszerben valósul meg, amely magában foglalja a belső ellenőrzést, a külső auditot és a nyilvánosság szerepét is. E három elem együttesen biztosítja, hogy a parlament működése átlátható, elszámoltatható és a demokratikus elveknek megfelelő legyen.

A hatalommegosztás alkotmányos elve megalapozza a parlamenti autonómiát és a parlamenti igazgatási autonómiát világszerte. Hogy milyen mértékben valósul ez meg, az igen változó lehet. A parlamenti igazgatás függetlensége különböző módon érhető el, amelynek mértéke különféle feltételekkel biztosítható. A parlamenteken múlik, hogy jogi mandátumuk keretein belül hogyan határozzák meg a rendelkezésükre álló változó mechanizmusokat. Az erős törvényhozások hatékony parlamenti igazgatással rendelkeznek, amelynek egyedüli célja maga a parlament szolgálata. Ezért kulcsfontosságú kérdés a parlamenti igazgatás vizsgálata, és azon területek elemzése, ahol a kapacitásokat és hatékony, innovatív megoldásokat erősíteni kell – ezek részletes feltárása és értékelése további a tudományos kutatások célkitűzése lehet.

[307] OECD: Parliamentary Oversight and Governance, OECD Publishing, Paris, 2011.i.m. p. 60–63.
[308] Inter-Parliamentary Union (IPU): World e-Parliament Report, 2020. i.m. p. 85–88.
[309] OECD: Open Government: The Global Context and the Way Forward, Paris, 2016. i.m. p. 102–105.

4.2. AZ IPU 2022-2026-OS STRATÉGIÁJA

Megalakulása óta az IPU kulcsfontosságú erőssége az, hogy képes összekapcsolni a tagállamok parlamentjeit egymással, biztonságos teret tud teremteni a különböző, esetenként az ellentétes nézetek számára és a világméretű parlamenti párbeszéd fontos fóruma. Ezenkívül az IPU globális összehívási ereje egyedülálló. Ennek a kollektív befolyásnak a hasznosításának és nagyobb politikai cselekvéssé alakításának lehetősége mindig is kiemelt szerepkör lehet.

Az IPU folyamatosan vizsgálja a változásokat, fejlődéseket a parlamentek tekintetében, ezáltal segítve a hatékonyság, eredményesség növelését. Az IPU új munkaterületet és módot alakít ki a képviselőivel, tagjaival való kapcsolattartásra, hogy növelje a parlamentek ellenálló képességét, és válaszoljon az egyre sokrétűbb kihívásokra azáltal, hogy összekapcsolja őket és lehetőséget biztosít a parlamentek működési környezetét befolyásoló szereplőkkel való kommunikációra. Ezért folyamatos stratégiai célokat fogalmaz meg, ciklusonként meghatározva. A jelenlegi stratégiai időszak napirendjének meghatározásakor az IPU tagjai azt javasolták, hogy nagyobb hangsúlyt helyezzenek az IPU legnagyobb hatású területeire, és ahol a parlamenti fellépés nélkülözhetetlen. Azt is javasolták, hogy integráltabb módon dolgozzanak, hogy kiaknázzák a kulcsfontosságú kérdések összekapcsolódását. Ez azt jelenti, hogy kevesebb, több területet átfogó célkitűzésre kell összpontosítani, hogy a tagállamok parlamentjeit felkészítsék a bizonytalan jövőre. Ezenkívül a tagállamok parlamentjei hangsúlyozták, hogy a stratégiának rugalmasnak kell lennie, és reagálnia kell a gyorsan változó környezetre.[310]

Többek között szeretném kiemelni, az IPU 2022-2026 Stratégiáját, amely az egyik legszélesebb körű és legbefogadóbb konzultációs „eredménystratégia" lett. A stratégia az IPU tagjaival és érdekelt feleivel folytatott átfogó konzultációs folyamatnak számít, amely az előző, 2017–2021-es stratégiai időszak hatásvizsgálatán alapul. A stratégia az IPU elnökével, az IPU végrehajtó bizottságának a vezetésével és 107 ország 902 kiemelt megbízottjának a részvételével készült el. Az IPU főtitkára és munkatársai felmérések, interjúk és fókuszcsoportos megbeszélések révén készítették el a módszertant.[311] Az IPU a stratégiájában elismeri, hogy a parlamenteknek folyamatosan fejlődniük kell választóik jobb kiszolgálása érdekében. Ezért fel kell őket szerelni a legjobb meglátásokkal, munkamódszerekkel és

[310] Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications/about-ipu/2022-01/strategy-2022-2026 (Letöltés ideje: 2024.01.25.)
[311] IPU Stratégia 2022-2026 Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications/about-ipu/2022-01/strategy-2022-2026 (Letöltés ideje: 2024.03.25.)

erőforrásokkal, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy előre jelezzék és megoldják a problémákat, és döntéseket hozzanak minden emberük hosszú távú érdekeit szem elő.

Az IPU 2022-2026-os stratégiája egybeesik öt jelentős célkitűzéssel, amelyek a következő öt évben továbbra is alakítják a parlamentek globális menetrendjét:

- Azonnali fellépés szükségessége az éghajlatváltozás globális egzisztenciális fenyegetésével szemben.
- *Növekvő társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek, beleértve a növekvő digitális szakadékot, amelyet tovább súlyosbít/súlyosbított a COVID-19 világjárvány.*
- A közvélemény nemzeti és globális bizalmának gyengülése a kormányzás intézményei felé, valamint a parlamenteket fenyegető növekvő kihívásai kapcsán.
- A legfontosabb demokratikus, emberi jogi és fejlesztési vívmányok „visszafejlődése".
- A békét és biztonságot fenyegető növekvő kihívások, valamint az emberek vágyakozása egy békésebb és biztonságosabb világra.[312]

Az említett célkitűzések közül a továbbiakban a COVID- 19 világjárvány és a digitalizáció hatását szeretném majd megvizsgálni a parlamentek működése és a hivatali szervezetrendszerükben zajló munkával összefüggésben.

A stratégia kapcsán a tagállamok parlamentjei hangsúlyozták, hogy a stratégiának rugalmasnak kell lennie, és reagálnia kell a gyorsan változó környezetre. Ez tükrözi a parlamentek által a COVID-19 világjárvány kezelése során levont tanulságai – az érdekelt felek szélesebb körének jobb megértése és bevonásának a szükségessége, valamint a szélesebb (és gyorsan változó) működési környezet világosabb megértése. Továbbá a világjárvány által előidézett felgyorsult digitális átalakulás felismerésének, kezelésének és kihasználásának a szükségessége is. Sok parlament szembesült azzal, ahogy a világjárvány felborította a hagyományos parlamenti „ökoszisztémát" – megváltoztatta az együttműködési lehetőségeket, valamint az interakciók módját.[313]

A 2022–2026-os stratégia „vezérlő" elve az, hogy a parlamentek megerősítésével, az idő múlásával biztosítható legyen a parlamentek „ellenálló" képessége, hogy jobban

[312] Uo.

[313] IPU Stratégia 2022-2026 Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications/about-ipu/2022-01/strategy-2022-2026 (Letöltés ideje: 2024.03.25.)

reagálhassanak a válságokra, és egy tágabb, „ökoszisztéma” - szemléletre való kiterjesztésével, az IPU és tagállami parlamentjei jobban teljesítsenek a feladataik során.

5. A TÖRVÉNYHOZÓ TESTÜLETEK ÉS IGAZGATÁSI APPARÁTUSAINAK 21. SZÁZADI KIHÍVÁSAI

Általánosságban elmondható, hogy az idők során folyamatosan nőtt a parlamenti igazgatás mérete, szervezetrendszere és funkciói. Kezdetben, a 19. században és a 20. század elején „a születőben lévő" parlamentjeit az adminisztratív személyzet sokféle módon támogatta. Például segítették a választott képviselőket üléseik során, eljárási és logisztikai segítséget nyújtottak, és összegyűjtötték, rendszerezték a szükséges dokumentumokat (jegyzőkönyvek, vitákról készült beszámolók készítése). A parlamenti adminisztráció tagjai már magas szintű képzettségekkel rendelkeztek, a legjobb könyvtárosok, gyorsírók, eljárási szakértők alkották a hivatali szervezetrendszert.[314]

A parlamenti működés nem értelmezhető pusztán formális hatásköri szabályok alapján. A közhatalmi működés komplex, többdimenziós rendszer, amelyben a szervezeti, működési és funkcionális elemek egymással szoros kölcsönhatásban állnak. Ebből következően a parlament hatékony működése is feltételezi a kiszolgáló intézményi háttér – különösen a parlamenti hivatal – megfelelő szakmai és szervezeti kapacitását.[315]

Napjainkig egyértelműen kitűnik, hogy a parlamenti adminisztráció mérete jelentősen megnőtt, és sokkal tagoltabbak és differenciáltabbak, mind funkciójuk, mind szervezeti felépítésük tekintetében. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a parlamenti adminisztráció fejlődése nem mindig volt egyenes, ez a folyamat sokszor jelentősen elmaradt az államok végrehajtó hatalmát alkotó nagy bürokráciák funkcióinak és dimenzióinak növekedésétől. Az állami funkciók bővülése az állami struktúrák mennyiségének és jellegének, valamint a náluk dolgozó tisztviselők számának exponenciális növekedése volt jellemző az elmúlt időszakban. A parlamenti igazgatás funkcióinak fejlesztése azonban folyamatban van a mai napig.[316]

Ha közelebbről megvizsgáljuk a közelmúlt fejleményeit, számos olyan kortárs kihívás azonosítható, amelyekkel a parlamenti adminisztrációnak szembe kellett néznie a 21. században. A továbbiakban ezen kihívásokat, fejlődési folyamatokat szeretném áttekinteni.

---

[314] Thomas CHRISTIANSEN, Elena GRIGLIO, Nicola LUPO: *A Global Perspective on the Role of Parliamentary Administrations* In: The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations, 2023. p. 16.
[315] PATYI András: *„Néhány gondolat a közigazgatási feladatokról és a funkciókról",* in: Patyi András (szerk.): Ünnepi kötet a 65 éves Bihari Mihály tiszteletére, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. p. 751–762.
[316] CHRISTIANSEN – GRIGLIO – LUPO: i.m.p.16.

5.1. A COVID-19 VILÁGJÁRVÁNY HATÁSA A PARLAMENTI MUNKÁRA

A második világháborút követően talán nem volt egyetlen esemény sem, amely olyan hatást gyakorolt a világ országaira, mint a koronavírus-járvány kirobbanása. A COVID-19 jelzésű (más jelzés szerint SARS-CoV-2) koronavírus által okozott járvány[317] a 2020-as világméretű megjelenése óta alapjaiban határozza meg mindennapjainkat. Így aligha található a világon olyan ország, amelyben ne merültek volna fel a pandémia hatására különböző olyan alkotmányjogi kérdések, amelyek ezt megelőzően nem kerültek terítékre. Az egyik ilyen kulcskérdés az alkotmányos demokráciákban világszerte a törvényhozó testületek, a parlamentek működésének biztosítása volt. A különleges jogrend bevezetése, mint gyűjtőfogalom, magában foglalja mindazokat az esetköröket, amelyek az alkotmányos szabályozás különös részeként rendkívüli, kivételes időszakok esetére határozzák meg az állam működését. *"(...) a különleges jogrend egy olyan társadalmi vagy természeti jelenség kezelésére biztosított állami keretrendszer, amely az állam működésének normális állapotában nem kezelhető, és amely az embereket, az államot vagy az alkotmányos rendet veszélyezteti."*[318] Célja, az állami hatékonyság fenntartása az átmeneti időre szólóan, olyan biztonsági és védelmi rendszer kialakítása, amely biztosítja a rendkívüli helyzetek során felmerülő feladatok végrehajtását, olyan veszélyek elhárítását, amelyekre a normál (béke)idejű államszervezeti struktúra működése nem alkalmas, vagy erre a szervezeti és működési feltételek az adott időszakban nincsenek meg.[319]

Az állam eltérő működési rendje során, az operativitást elősegítendő, hangsúlyeltolódás következik be a korábbi hatalmi szerkezetben, általában a végrehajtó hatalom (Kormány) jogköre szélesedik ki, emellett az Alkotmánybíróság kontroll-funkciója felerősödik.[320]Egyedi jogalkotási és joggyakorlási metódusok lépnek életbe, lehetőség nyílik egyes alapjogok korlátozására vagy felfüggesztésére is. Mivel a közhatalom rendkívüli jogosítványai alkalmat adhatnak a visszaélésre, a különleges jogrendek esetére szóló szabályozások arra törekednek,

[317] A Covid19 a súlyos akut légzőszervi szindrómát okozó koronavírus 2 (SARS-CoV-2) nevű vírus által okozott betegség. A SARS-CoV-2 a koronavírus egy új törzse. A vírust 2019 decemberét megelőzően nem azonosították emberekben. A Covid19-járvány 2019 végén kezdődött, és 2020. március 11-én az Egészségügyi Világszervezet világjárvánnyá nyilvánította.

[318] CSINK Lóránt: *Mikor legyen a jogrend különleges?* – Iustum Aequum salutare, 2017. 4. Lásd bővebben: https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

[319] LAKATOS László: *A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása* – In: Hornyacsek Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. p. 38-61.

[320]A különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.

hogy az eredeti állapot alkotmányos módon visszaállítható legyen, csak olyan mértékű hatalomkoncentráció jöjjön létre, amely az adott veszélyhelyzet megoldásához feltétlenül szükséges.[321]

A demokratikus jogállami keretrendszerben a különleges jogrendi szabályozás mélysége és differenciáltsága vonatkozásában nincs nyugat-európai jogállami standard. Az államok többségében a különleges jogrend a háborús veszély vagy a hadiállapot (a magyar szabályozásban: rendkívüli állapot) tárgykörét jelenti. Megfigyelhető, hogy azok az európai államok, amelyekben a 20. században totalitárius rezsimek működtek, nagyobb hangsúlyt helyeznek a különleges jogrendek kezelésére, azok alkotmányos körülbástyázásával.[322] Az alkotmányi szabályozások mellett sokszor alacsonyabb szintű jogszabályok rögzítik, hogy mely szerveknek van hatásköre különleges helyzetekben. Az európai államok többségében, egyes különleges jogrendi helyzetek esetén (rendkívüli állapot), a köztársasági elnök (államfő) kivételes hatalomgyakorlási jogköre is megjelenik.[323]

2020. március 11-én a magyar Kormány Magyarország egész területére az Alaptörvény 53. cikke[324] szerinti veszélyhelyzetet hirdetett ki. A COVID járvány, mint *„az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány”* következményeinek elhárítása, és a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében hozta meg a szükséges intézkedéseit a kormány. A különleges jogrend e speciális alakzatának bevezetése a magyar Kormány számára rendkívüli felhatalmazást jelentett arra, hogy a járvány által okozott veszélyhelyzetet rendeleti kormányzással hárítsa el. Ennek keretei között a magyar Kormány olyan rendeleteket adott ki, amelyekkel felfüggesztette egyes törvények részleges alkalmazását, vagy eltért bizonyos törvényi rendelkezésektől, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket léptetett életbe.[325]

---

[321] JAKAB András-TILL Szabolcs: *A különleges jogrend* – In: TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs, CSINK Lóránt et.al. (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. 3. átdolg. kiad. Budapest, HVG–Orac, 2014. p. 429-453.

[322] Például a lengyel alkotmány három különleges jogrendet ismer; a német a védelmi helyzet esetét írja körül alaposabban; a szlovák alkotmány a rendkívüli helyzeteket alkotmányerejű törvényekhez utalja; míg a görög alkotmány a fegyveres államcsínyt is nevesíti.

[323] PETRÉTEI József: *A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei* – Állam- és Jogtudomány, 2015. p. 4.

[324] Alaptörvény 53. cikk (1): „A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

[325] STUMPF István: *A válságok hatása a politikai rendszerekre* in Scientia et Securitas 2021. 2. évfolyam, 3.szám p. 247-248.

5.1.1. ALKOTMÁNYJOGI HELYZET JÁRVÁNYVESZÉLY ESETÉN

A járványügyi helyzet, mint egészségügyi veszélyhelyzet kezelésére az európai jogrendszerekben két fő modell volt megfigyelhető[326]:

1. Alkotmányban vagy alkotmányerejű törvényben rögzített szabályrendszer van a különleges jogrendek egyes változataira (hadiállapot, ostromállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet, riadóhelyzet stb.).
2. A jogrendszer lehetővé teszi, hogy a végrehajtó hatalom (kormány) vagy annak szervei, hatóságai többletjogköröket kapjanak, különös tekintettel a jogszabályalkotásra. Ezek a jogkörátruházások ideiglenesek, időhatárhoz kötöttek és a parlament felügyelete alá tartoznak. Emellett biztosított a megfelelő jogorvoslat, elsősorban a bíróságok vagy az alkotmánybíróság által.[327]

Akár alkotmányi, akár alacsonyabb szintű jogszabályi szinten történik a veszélyhelyzet vagy más járványügyi intézkedés bevezetése, az alábbi közös céloknak és követelményeknek kell megfelelniük:

Közös célok	***Közös követelmények***
A járvány élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető következményeinek minél hatékonyabb elhárítása, s ennek érdekében rövid időn belüli gyors intézkedések bevezetése, a szükséges jogszabályok megalkotása vagy felfüggesztése.	Biztosítva legyen a jogállami intézményrendszer és azok működése.
A hatékony intézkedéseket segítve a végrehajtó hatalom (kormány) hatáskörének átmeneti kiterjesztése.	Az intézkedések feltételhez és időkorláthoz legyenek kötve.
A veszélyhelyzet elmúltával az eredeti jogszerű állapot visszaállíthatóságának biztosítása.	Az ideiglenes intézkedések felett a törvényhozás felügyeletet gyakorolhasson.

[326] Országgyűlés Hivatala, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat: *Különleges jogrendek és járványügyi veszélyhelyzetek a COVID-19 járvány idején egyes európai országokban* 2021. p. 3.

[327] Több országban is létezik a polgári védelmi vagy az egészségügyi törvényben az ilyen helyzetekre alkalmazható külön fejezet vagy kifejezett járványügyi törvény.

	Lehetőség jogorvoslatra.
	Az alapjogok, emberi szabadságjogok ne csorbuljanak, felfüggesztésük vagy korlátozásuk célhoz kötötten, csak a szükséges és arányos mértékben történjen meg.[328]

Ahogy korábban említettem a demokratikus jogállami keretrendszerben a különleges jogrendi szabályozás mélysége és differenciáltsága vonatkozásában nincs nyugat-európai jogállami standard. Az államok többségében alkotmányos szintű különleges jogrendet inkább csak fegyveres konfliktus (háborús veszély, hadiállapot) esetére dolgoztak ki. A különleges helyzetek folyamatosan fenntartása ezért „veszélyeztetheti" az alkotmányos demokráciákat. Ezért szükségessé válhat olyan szabályok létrehozása, illetve alkalmazása, amelyek a hatékonyság érdekében lazítanak az alkotmányos kötöttségeken, egyúttal védelmet is nyújtanak a hatalommal való visszaélésekkel szemben.[329]

A COVID-19 járvány hatásainak ellensúlyozására az egyes országok kormányai rendkívüli intézkedéseket hoztak, amelyeket az Európa Tanács Velencei Bizottsága számos alkalommal nyomon követett, különösen a hatáskörök korlátait elemezve. [330]A Bizottság következetesen hangsúlyozta, hogy az állam működése és a személyek biztonsága csak olyan demokráciában garantálható hatékonyan, amely vészhelyzet esetén is teljes mértékben tiszteletben tartja a jogállamiságot.[331] A jogállamisági kritériumrendszerben (Rule of Law Checklist) a Velencei Bizottság konkrét referencia értékeket dolgozott ki a vészhelyzetekre vonatkozóan. A vizsgált országoknál ezeket is figyelembe véve végezték el az elemzéseket. A Bizottság 2020. április 16-án adta ki átfogó jelentését egyes országok veszélyhelyzeti rendelkezéseiről. Az Európai

[328] Országgyűlés Hivatala, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat: *Különleges jogrendek és járványügyi veszélyhelyzetek a COVID-19 járvány idején egyes európai országokban* 2021. p. 3.

[329] Lásd bővebben: TILL Szabolcs: *Különleges jogrend* – In: Jakab András - Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András), 2018.

[330]A Velencei Bizottság szükségállapotokról szóló véleményeinek és jelentéseinek gyűjteménye, CDLPI(2020)003, „Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – Reflections" (A demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság tiszteletben tartása szükségállapot idején – gondolatok) című 2020. május 26-i jelentése, (CDL-PI(2020)005rev), továbbá a Velencei Bizottság 2020. október 8-i időközi jelentése az uniós tagállamokban a COVID-válság miatt hozott intézkedésekről és azok demokráciára, jogállamiságra és alapvető jogokra gyakorolt hatásairól (CDLAD(2020)018). (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

[331] Marija Pejčinović Burić, az Európa Tanács főtitkára, valamennyi tagországnak elküldte azt az emberi jogi segédletet, amelyet a Tanács szakértői állítottak össze az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartásáról a COVID-19 válság idején. A kiadvány célja annak biztosítása, hogy a tagállami intézkedések időben korlátozottak és arányosak legyenek a vírus terjedése által jelentett fenyegetéssel.

Parlament 2020. áprilisában adott ki állásfoglalást a COVID-19 világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről, amelynek fontos eleme volt a jogállami értékek védelme a járvány elleni védekezés idején.[332]

5.1.2. A COVID-19 JÁRVÁNYRA ADOTT EURÓPAI JOGRENDI REAKCIÓK

Kutatási témám 4. hipotézise, hogy a parlamenti hivatal digitális infrastruktúrájának és szervezeti alkalmazkodóképességének fejlettsége pozitívan befolyásolja-e a parlament működési folytonosságát rendkívüli helyzetekben (például járványhelyzet idején).

Az eleinte bizonytalankodó vagy kapkodó rendelkezéseket 2020. március közepére valamennyi (vizsgált) ország vezetése megfelelő jogi keretek közé terelte. A létrehozott jogszabályok között eleinte gyakran állt fenn „koherencia zavar". 2020. január 30-án az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) világméretű egészségügyi veszélyhelyzetet hirdetett ki az új koronavírus járvány (COVID-19) miatt.

A törvényhozás szerepe a járvány kezelésében sokféle képet mutatott a tagállamok között alkotmányos berendezkedésük, valamint a jogi keretek különbözősége folytán. Minden olyan tagállamban, ahol bevezették a szükségállapotot/veszélyhelyzetet, a parlament részt vett annak a kihirdetésében vagy a döntés meghosszabbításában. Számos tagállam meghatározott szerveket, intézményeket ruházott fel külön jogalkotói hatáskörrel, ahol a parlamentnek ellenőrzői szerep jutott.[333] A járvány második hullámában a tagállamok visszatértek a szükségállapothoz/veszélyhelyzethez, s ismételten különleges jogrendet hirdettek.[334]

A továbbiakban szeretnék a vizsgált európai országokban tapasztalt járványügyi intézkedésre példát hozni, és a törvényhozás szempontjából, a pandémiára adott reakciókat megvizsgálni.

Észak-Európa vonatkozásában például Svédországban Svédországban nem volt állami szükségállapot kihirdetve a járvány miatt; az alkotmány csak háborús helyzetben teszi lehetővé a különleges jogrendet, ezért a vírus miatt nem alkalmazták azt. A Riksdag 2020. április 16-án elfogadott egy ideiglenes törvény-módosítást az 2004. évi fertőző betegségekről szóló

[332]Az EU összehangolt fellépése a COVID-19 világjárvány és annak leküzdésére következményei Lásd bővebben: (europa.eu) (Letöltés ideje: 2024.04.01.)
[333] Például utólagos Olaszországban, Romániában és Spanyolországban, de Belgiumban mind előzetesen, mind utólagosan is.
[334] Országgyűlés Hivatala, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat: *Különleges jogrendek és járványügyi veszélyhelyzetek a COVID-19 járvány idején egyes európai országokban* 2021. p. 7.

törvényben, amely lehetővé tette a kormány számára, hogy gyorsabban hozhasson intézkedéseket anélkül, hogy minden alkalommal előzetes parlamenti szavazásra lett volna szükség – ám a parlament később felülvizsgálhatta és visszavonhatta ezeket a kormányi intézkedéseket. Ez az ideiglenes jogi keret csak a járványra korlátozódott és időben is lejárt. A parlament 2022. márciusában megszavazta a COVID-19-re vonatkozó ideiglenes jogszabályok visszavonását, amely 2022. március 31-én lépett hatályba.[335]

Dániában a Folketinget (parlament) 2020 márciusában gyorsított eljárással módosította az 2019-es „Epidemic törvényt" (Epidemiloven), amely jogi felhatalmazást adott a kormány egészségügyi miniszterének arra, hogy számos korlátozó intézkedést vezessen be – például gyülekezések korlátozását, bizonyos üzletek bezárását és karantén elrendelését. Ez a módosítás kormányrendeleti hatáskört erősített anélkül, hogy minden egyes lépést külön parlamenti szavazással jóváhagyott volna, bár maga a jogi alapot a parlament biztosította.[336]

Finnországban a jog rezsim központi eleme a 2011-es „Emergency Powers Act" (Veszélyhelyzeti törvény) volt, amely lehetővé tette, hogy a kormány állami vészhelyzetet hirdessen ki a járvány miatt, és miniszteri rendeleteket adjon ki az alapjogok ideiglenes korlátozására. A kormány és az államfő közösen hirdette ki a vészhelyzetet 2020. március 16-án, majd újra 2021. március 1-én, és ehhez külön kormányrendeletek kapcsolódtak.[337]

Közép-Európa esetében Ausztriában az új koronavírus (COVID-19) járvány idején nem hirdettek szükséghelyzetet. A Nemzeti Tanács ülésezett, így a szövetségi állam nem élt a rendkívüli jogalkotás lehetőségével. A parlamenti eljárásokat azonban felgyorsították, hogy a szavazásokra minél hamarabb sor kerülhessen. A szövetségi kormány kapcsolatba lépett és egyeztetett az összes párt vezetőjével, mielőtt konkrét intézkedéseket vezetett volna be. A 2020. március 21-én „COVID-19 intézkedési törvény"[338] vezetett be és további számos eljárási szabályt (pl. eljárási határidők meghosszabbítása, szövetségi kormány határozathozatala videokonferencia vagy határozat köröztetése révén).[339]A járvány második hullámában sem

[335] Lásd bővebben: https://www.euronews.com/2020/04/16/sweden-under-fire-for-covid-19-containment-as-deaths-hit-record-high (Letöltés ideje: 2025.11.20.)
[336] Lásd bővebben: https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/93811428/ingrid_sperre_saunes_et_al_nordic_responses_to_covid_19_publisher sversion.pdf (Letöltés ideje: 2025.11.20.)
[337] Uo.
[338] Bundesgesetzblatt Für Die Republik Österreich Lásd bővebben: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_I_16/BGBLA_2020_I_16.pdfsig (Letöltés ideje: 2024.04.01.)
[339] Országos összeállítás a járványra adott parlamenti válaszokról Ld. https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

hirdettek szükséghelyzetet. Az osztrák kormány 2021. február 8-i hatályba lépéssel további szigorító intézkedéseket léptetett életbe (a járvány megfékezése céljából), de ezek az alkotmányos jogrendet nem érintették.[340]

A cseh parlament a COVID–19 járvány idején több, jogilag meghatározó rendelkezést fogadott el a válságkezelés érdekében. A legfontosabb ezek közül a szükségállapot ismételt meghosszabbítása volt, amely a kormány számára lehetővé tette rendkívüli intézkedések – például mozgáskorlátozások és gazdasági szabályozások – bevezetését. A parlament emellett elfogadta az ún. „pandémiás törvényt", amely külön jogi keretet biztosított az egészségügyi hatóságok számára a járvány elleni fellépéshez, még a szükségállapot megszűnését követően is. A jogalkotás során hangsúlyos szerepet kapott az alapjogok korlátozásának parlamenti kontrollja, amely biztosította a végrehajtó hatalom intézkedéseinek demokratikus felügyeletét. Összességében a cseh parlament tevékenysége a rendkívüli jogrend és a jogállami garanciák közötti egyensúly fenntartására irányult.[341]

A magyar parlament esetén a járványügyi intézkedéseteket a továbbiakban fogom részletesen kifejteni.

Nyugat-Európában, Belgium nem hirdetett formális „állami-vészhelyzetet", mivel a belga alkotmány ilyen helyzetet nem tesz lehetővé. Ehelyett a parlament által elfogadott „különleges hatalmi törvények" (special powers laws) adtak felhatalmazást a kormánynak a vírus elleni intézkedésekre és korlátozásokra. Ezek a törvények felhatalmazták a végrehajtó hatalmat a különleges rendeletek kiadására és ideiglenes rendelkezések meghozatalára.[342]

A német Bundestag és Bundesrat folyamatosan fogadott el jogszabályokat a COVID-19 kezelésére, amelyek a járvány terjedésének megállítását és a társadalmi-gazdasági hatások enyhítését célozták. Több törvénymódosítás (pl. a fertőzés elleni védekezési törvény, az Infektionsschutzgesetz) és kapcsolódó jogszabály került elfogadásra a Bundestagban.[343]

---

[340] Országgyűlés Hivatala, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat: *Különleges jogrendek és járványügyi veszélyhelyzetek a COVID-19 járvány idején egyes európai országokban* 2021. p. 8-9.
[341] Pandemic Act (Czech Republic): Zvláštní část důvodové zprávy, Praha, 2021. p. 8–10.
[342] Patricia POPELIER – Catherine Van de HEYNING: *„COVID-19 and Constitutionalism in Belgium",* European Constitutional Law Review, 17. évf., 2021. p. 7–12.
[343] Winfried KLUTH: „*The Role of the Bundestag in the COVID-19 Crisis",* Europarecht, 56. évf., 2021. p. 381–386.

A francia parlament 2020. március 23-án elfogadott egy sürgősségi egészségügyi jogszabályt (Emergency Law No. 2020-290), amely hivatalosan is bevezette a „rendkívüli egészségügyi állapotot" a járvány idejére. Ez a törvény felhatalmazta a miniszterelnököt és a kormányt arra, hogy rendeletek útján korlátozza a mozgásszabadságot, bezárja a nyilvános helyeket, és egyéb járványügyi intézkedéseket hozzanak.[344]

Dél-Európában csak Olaszország reagált az EU országai közül azzal, hogy a Minisztertanács 6 hónapra veszélyhelyzetet hirdetett ki. A gyors intézkedés oka az volt, hogy Olaszországban, később Spanyolországban különösen erőteljes volt a járvány terjedése. Az észak-olaszországi régiókban az egészségügyi rendszer rövid idő alatt túlterhelődött, ami indokolttá tette a rendkívüli intézkedések bevezetését. A kormány célja az volt, hogy jogi és adminisztratív eszközökkel gyorsabban tudjon reagálni a folyamatosan romló helyzetre, például lezárások és utazási korlátozások elrendelésével.[345]

Portugáliában a COVID-19 járvány elején, 2020 márciusában a köztársasági elnök hirdette ki a „veszélyhelyzetet" /szükségállapotot, amelyet később a portugál parlament jóváhagyott és meghosszabbított. A szükségállapot által biztosított hatáskörök közé tartozott a mozgásszabadság korlátozása, valamint más járványellenes intézkedések alkalmazása. Emellett lehetővé vált a gazdasági és társadalmi élet ideiglenes korlátozása, például üzletek bezárása vagy rendezvények betiltása. A portugál kormány külön hangsúlyt fektetett a megelőzésre és a lakosság tájékoztatására, ami hozzájárult a járvány kezdeti szakaszának viszonylag kontrolláltabb kezeléséhez.[346]

Délkelet-Európában Bulgáriában a nemzeti parlament (National Assembly) 2020. március 13-án döntött úgy, hogy COVID-19 járvány miatt szükségállapotot hirdet ki (State of Emergency) az egész országra (2020. március 13. és április 13. közötti időszakra, majd a parlament meghosszabbította május 13-ig). Ezt a bolgár parlament alkotmányos rendelkezések alapján

[344] Pierre DELVOLVÉ: *„L'état d'urgence sanitaire en droit français",* Revue française de droit administratif, 2020/3, p. 525–529.
[345] Az összes tagállam közül összesen hét nem élt a szükségállapot bevezetésével. Lásd bővebben: Országgyűlés Hivatala, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat: *Különleges jogrendek és járványügyi veszélyhelyzetek a COVID-19 járvány idején egyes európai országokban* 2021. p. 3.
[346] Lásd bővebben: https://www.cuatrecasas.com/en/global/coronavirus-cuatrecasas-task-force-1/art/portugal-legal-flash-covid-19-n-deg-39-fourth-renewal-of-the-state-of-emergency-january-8-to-15-2021 (Letöltés ideje: 2025.11.20.)

szavazta meg, és enyhébb vagy súlyosabb korlátozásokat is lehetővé tett, a járvány terjedésének megfékezésére.[347]

Görögország nem hirdetett alkotmányos „szükségállapotot" a járvány miatt, mivel a görög alkotmány általában csak háború vagy hasonló súlyos események esetén teszi lehetővé azt, így ez az állami egészségügyi válság e kategóriájába nem tartozott bele. Ennek ellenére a kormány rendkívüli jogalkotási eszközökkel, például gyorsított eljárásban elfogadott törvényekkel és miniszteri rendeletekkel kezelte a helyzetet. Ezek révén bevezettek korlátozásokat, például kijárási tilalmat, utazási megszorításokat és az oktatási intézmények ideiglenes bezárását. A görög hatóságok így az alkotmányos keretek formális módosítása nélkül is képesek voltak hatékony járványügyi intézkedéseket hozni.[348]

Ciprus nem hirdetett alkotmányos szükségállapotot a COVID-19 járvány idején, és nem alkalmazott olyan különleges jogállást, amely jelentősen eltért volna a normál törvényhozási eljárásoktól a pandémia során. A ciprusi kormány inkább a meglévő közegészségügyi törvényekre és rendeletekre támaszkodott a járvány kezelésében. Ennek keretében korlátozták a társas érintkezéseket, lezárták a határokat, valamint szabályozták a gazdasági tevékenységeket is. Ez a megközelítés lehetővé tette, hogy a demokratikus intézményrendszer működése folyamatos maradjon, miközben a szükséges egészségügyi intézkedéseket is végrehajtották.[349]

5.1.3. A PARLAMENTI MUNKA BIZTOSÍTÁSA A PANDÉMIA IDEJÉN

Az első kihívás, amellyel a tagállamok parlamentjei EU-szerte szembesültek a járvány első csúcspontjában, az intézményi tevékenység folytatása volt. Bár a koronavírus-járvány nem volt egyetlen „katasztrofális" esemény, és nem is fegyveres konfliktus, amely megakadályozta volna a törvényhozásokat normál intézményi munkájuk végzésében. Az összejöveteleket elrettentő vagy tiltó egészségügyi szabályok, valamint a társadalmi távolságtartás szabályai a személyi állomány nagy számának hiányához, illetve a munkavégzés nehézségeihez vezettek. Ez kihívást jelentett a normál intézményi keretek és a szokásos parlamenti munkafolyamatok számára.[350]

[347] Lásd. bővebben: https://www.parliament.bg/en/news/ID/5051 (Letöltés ideje: 2025.11.20.)
[348] Lásd. bővebben: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8060610/ (Letöltés ideje: 2025.11.20.)
[349] Lásd. bővebben: https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/CYP-E.htm (Letöltés ideje: 2025.11.20.)
[350] J. MURPHY, i.m. p. 37-48; *M. Diaz Crego and R. Manko, Parliaments in emergency mode. How Member States' parliaments are continuing with business during the pandemic*, EPRS, European Parliament, April 2020. (Letöltés ideje: 2024.04.15.)

Valamennyi EU-tagállam parlamentje megelőző intézkedéseket fogadott el a vírus „telephelyén" belüli terjedésének megfékezésére és megelőzésére. Ezek a következők voltak: látogatások és utazások törlése vagy szigorú korlátozása, a távmunka széles körű alkalmazása, a helyiségek tisztításának és fertőtlenítésének megerősítése, speciális védőfelszerelések (kesztyűk, maszkok stb.) biztosítása. A parlamentek sok esetben kötelezték a helyiségbe belépőket, hogy aláírjanak egy konkrét nyilatkozatot (pl. jelezzék, hogy az elmúlt napokban nem utaztak, vagy nem érintkeztek koronavírussal fertőzöttekkel), vagy orvosi vizsgálaton kell részt venniük (pl. testhőmérséklet mérése).[351]

Ezen higiéniai intézkedések mellett az EU tagállami parlamentjei elfogadtak valamilyen szervezeti intézkedést, amelyek célja a parlamenti tevékenység folyamatosságának biztosítása a járvány első csúcspontjában, anélkül, hogy az alkalmazottaik és a parlamenti képviselők egészségét veszélyeztetnék. A világjárvány kezdetén egyes uniós nemzeti parlamentek (pl. Spanyolország) úgy döntöttek, hogy elhalasztják üléseiket, és néhány héttel később majd újrakezdik a parlamenti tevékenységet.[352] Az EU nemzeti parlamentjeinek többsége azonban úgy döntött, hogy parlamenti üléseket tartanak fenn, még a válság legrosszabb időszakában is, bár az ülések számát időnként csökkentették, és a parlamenti tevékenység a legfontosabb feladatokra és az egészségügyi válsághoz kapcsolódó ügyekre korlátozódott.[353]

Észak-Európa vonatkozásában a svéd parlament a járvány idején jelentősen csökkentette a plenáris üléseken részt vevő képviselők számát, miközben fenntartotta a pártok arányos képviseletét. A bizottsági munka egy részét digitális formában szervezték meg, így biztosítva a folyamatos működést. Az adminisztratív és szakértői háttérmunkát széles körben távmunkában végezték. A parlament kiemelt figyelmet fordított a nyilvánosság tájékoztatására is online csatornákon keresztül.[354]

A dán parlament gyorsan átállt hibrid működésre, amelyben a bizottsági ülések többsége online zajlott. A plenáris ülések továbbra is megtartásra kerültek, de jelentősen korlátozott létszámmal.

---

[351] European Parliament, Directorate for Relations with National Parliaments: *Spotlight on Parliaments in Europe,* No. 28, March 2020. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/ (Letöltés ideje: 2024.04.15.)

[352] European Parliament, Directorate for Relations with National Parliaments: *Adjustment of Parliamentary Activity to COVID-19 Outbreak and the prospect of remote sessions and voting, Spotlight on Parliaments in Europe*, No. 27, March 2020. http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/0ae11501-a0b2-4339-93db-349872d77e25/WEB_No.27_National_Parliaments_procedures_following_COVID-19.pdf (Letöltés ideje: 2024.04.15.)

[353] Uo.

[354] Swedish Parliament: The Riksdag and the coronavirus, https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-riksdag-and-the-coronavirus/ (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

A digitális kommunikációs eszközök és dokumentumkezelési rendszerek használata felgyorsult. Az adminisztráció jelentős része távmunkára állt át.[355]

Finnország parlamentje a már meglévő digitális infrastruktúrájára építve biztosította a működés folytonosságát. A bizottsági munkát részben online térbe helyezték át, és a képviselők számára távoli hozzáférést biztosítottak a dokumentumokhoz. A plenáris működés fennmaradt, de korlátozott jelenléttel. Az adminisztratív folyamatok nagy része digitálisan zajlott.[356]

Közép-Európa kapcsán az osztrák parlament fenntartotta a plenáris működést, de szigorú egészségügyi intézkedéseket vezetett be. A jelenléti létszámot korlátozták, és biztosították a távolságtartást az ülésteremben. A bizottsági és adminisztratív munka egy része távmunka keretében zajlott. A parlament digitális szolgáltatásai megerősödtek a működés támogatására.[357]

A cseh parlament folyamatos működését fenntartotta, miközben a bizottsági ülések egy részét online szervezték meg. A parlamenti információs rendszerek szerepe jelentősen megnőtt a dokumentumkezelés és kommunikáció terén. A plenáris ülések korlátozott jelenléttel zajlottak. A digitális eszközök alkalmazása kulcsfontosságúvá vált a napi működés biztosításában.[358]

Magyarországon a parlament folyamatosan működött a járvány idején is, azonban a fizikai jelenlétet korlátozták. A továbbiakban részletes kifejtésre kerül a járványügyi helyzet során végzett munkavégzés.

Nyugat-Európában a német Bundestag csökkentett létszámú plenáris működést vezetett be, biztosítva a parlament működőképességét. A bizottsági munkát részben online formában szervezték meg. A digitális dokumentumkezelés és kommunikáció jelentősen fejlődött a járvány alatt. A parlament továbbra is biztosította a törvényhozási munka folyamatosságát.[359]

---

[355] Danish Parliament: How Parliament is working during COVID-19, https://www.thedanishparliament.dk/en/news/2020/how-parliament-is-working-during-covid-19 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

[356] Finnish Parliament: Parliament and Coronavirus, https://www.eduskunta.fi/EN/tiedotteet/Pages/Parliament-and-Coronavirus.aspx (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

[357] Austrian Parliament: COVID-19 information, https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/COVID19/(Letöltés ideje: 2026.04.26.)

[358] Czech Chamber of Deputies: COVID-19 measures, https://www.psp.cz/en/docs/covid19 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

[359] German Bundestag: Coronavirus and Parliament, https://www.bundestag.de/en/parliament/function/corona (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

Franciaországban a parlament hibrid működést alkalmazott, amely kombinálta a korlátozott jelenléti és online munkavégzést. A bizottsági ülések nagy része digitálisan zajlott. A plenáris ülések csökkentett létszámmal működtek. A digitális eszközök alkalmazása lehetővé tette a parlamenti munka folyamatos fenntartását.[360]

Belgiumban a parlament részben online működésre állt át, különösen a bizottsági munka területén. A plenáris ülések korlátozott jelenléttel zajlottak. A digitális kommunikáció és dokumentumkezelés szerepe megnőtt. A rendszer célja a folyamatos működés biztosítása volt minimális fizikai kontaktus mellett.[361]

Dél-Európában, Spanyolországban bevezették a távoli szavazást, amely lehetővé tette a parlamenti részvételt fizikai jelenlét nélkül. A bizottsági ülések egy része online térben zajlott. A plenáris működés korlátozott jelenléttel folytatódott. A digitális megoldások jelentősen hozzájárultak a működés fenntartásához.[362]

Portugáliában hibrid működést vezettek be, amely ötvözte a fizikai és online munkavégzést. A bizottsági munka jelentős része digitálisan zajlott. A dokumentumkezelési rendszereket fejlesztették. A parlament folyamatos működését sikerült biztosítani a járvány idején.[363]

Olaszországban a parlament működését korlátozott jelenléttel és részben online bizottsági munkával biztosították. A digitális infrastruktúra fejlesztése felgyorsult. A plenáris ülések továbbra is zajlottak, de szigorú egészségügyi intézkedések mellett. A parlamenti munka folyamatossága biztosított maradt. [364]

Délkelet-Európában, Bulgáriában a parlament működése fizikai jelenléttel zajlott, de szigorú egészségügyi szabályok mellett. A digitális megoldások alkalmazása korlátozottabb volt. A plenáris ülések folytatódtak, a jelenléti létszám csökkentésével. A működés elsősorban hagyományos keretek között maradt.[365]

[360]Assemblée nationale: COVID-19 information, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/en/actualites-communiques/covid-19 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[361] Belgian Chamber: Coronavirus, https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/coronavirus (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[362] Spanish Congress: COVID-19 measures, https://www.congreso.es/en/covid-19 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[363] Portuguese Parliament: COVID-19, https://www.parlamento.pt/sites/en/covid19 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[364] Italian Chamber: COVID-19 activity, https://www.camera.it/leg18/1132 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[365] Bulgarian Parliament: COVID-19 news https://www.parliament.bg/en/news/covid (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

Görögország csökkentett létszámú plenáris üléseket vezetett be. A bizottsági munka egy részét digitalizálták. A parlamenti működés fenntartása érdekében kombinálták a jelenléti és online megoldásokat. A digitális eszközök szerepe fokozatosan nőtt.[366]

Cipruson a parlament működését főként a fizikai jelenlét korlátozásával biztosították. A digitális megoldások alkalmazása kisebb mértékben volt jelen. A plenáris ülések továbbra is zajlottak, de csökkentett létszámmal. A működés folytonosságát alapvetően hagyományos eszközökkel tartották fenn.[367]

Ezek az intézkedések elengedhetetlenek voltak a parlamenti tevékenység fenntartásához, miközben tiszteletben tartották a járvány megfékezésére irányuló minimális megelőző intézkedéseket. Lehet, hogy a nemzeti parlamentek bizonyos körülmények között nem voltak ideálisak, de minden bizonnyal lehetővé tették a parlamentek számára, hogy továbbra is gyakorolják törvényhozói, költségvetési és felügyeleti jogkörüket, még válság idején is.

A magyar Országgyűlés több nemzetközi példát is áttekintve, közel egyedülálló módon a kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt is rendszeresen megtartotta a plenáris és bizottsági üléseit.[368] A rendkívüli jogrend idején a magyar Kormány a járványhelyzet és következményei kezeléséhez szükséges intézkedéseket a sürgősségre tekintettel, az Alaptörvény és a parlament által elfogadott törvény alapján, meghatározott körben, a veszélyhelyzet idejének végéig – rendeleti úton vezethette be.[369]

A magyar Országgyűlés és annak Hivatala közel egyedülálló módon a veszélyhelyzet ideje alatt személyes jelenléttel rendszeresen megtartotta a plenáris és bizottsági üléseit és annak munkavégzési folyamatait. Ez nemzetközi példákat is megfigyelve kiemelkedő munkavégzési módszernek tekinthető ilyen válságos helyzetben. A magyar Kormány már a tizenöt napos határidő lejártát megelőzően, 2020. március 20-án benyújtotta az Országgyűlésnek a koronavírus elleni védekezésről szóló javaslatát. A T/9790. számú javaslat tárgyalását, eltérve

[366] Hellenic Parliament: Press releases, https://www.hellenicparliament.gr/en/Enimerosi/Grafeio-Typou/Deltia-Typou/?press=coronavirus (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[367] Cyprus Parliament: COVID-19, https://www.parliament.cy/en/covid-19 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[368] STUMPF István: *A válságok hatása a politikai rendszerekre* in Scientia et Securitas 2021. 2. évfolyam, 3.szám p. 247-248.
[369] A Kormány 2022 október 28-án a 479/2022. (XI. 28.) Korm. rendeletét az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzetet november 1-jén megszüntette és egyben újra kihirdette, sőt meg is hosszabbította azt. A kormány indokoltnak tartotta a veszélyhelyzet fenntartását, ami továbbra is lehetőséget adott a rendeleti kormányzásra.

az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (III. 24.) OGY határozattól (a továbbiakban: Házszabály), meg akarta szavaztatni a parlamenttel. Ehhez azonban a Házszabály 65. § (1) bekezdése[370] alapján a képviselők négyötödös többségének a támogatása kellett volna. Ezen cél elérése viszont nem sikerült. Így a törvényjavaslatot sürgős tárgyalásban, de nem azonnal, 2020. március 23-án, hanem egy héttel később, 2020. március 30-án szavazta meg az Országgyűlés, négy nappal a veszélyhelyzet első alkalommal való kihirdetésének lejártát követően. Ezzel megszületett a 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.[371]

Fontos megemlíteni, hogy a magyar Országgyűlés egykamarás, de egyben két ülésterem áll rendelkezésre a plenáris ülések megtartására. Így a járványügyi helyzetre figyelemmel és a távolságtartás biztosítása érdekében a plenáris üléseket a 199 tagú országgyűlés a 400 üléshellyel rendelkező Felsőházi ülésteremben tartotta meg, szigorú egészségügyi óvintézkedések betartása mellett, ezzel óvva a képviselők és a háttérszemélyzet egészségét. Erre többek között azért is került sor, mert az Alsóházi ülésterembe az országgyűlési képviselők számának csökkentése után „kiszerelésre" kerültek a székek, így a Felsőházi terem lehetőséget nyújtott (ugyanolyan technikai feltételekkel) az ülések gördülékeny és egyben biztonságos megtartására. Ugyanúgy, ahogy más kiemelt helyeken fokozott figyelem volt többek között a távolságtartás, maszkviselés, szigorúbb higiéniai szabályok betartására. (Például a kézfertőtlenítő használatának és a rendszeres kézmosás fontosságának a felhívására.) Továbbá, kötelezővé tették a szájmaszk viselését is. A képviselőknek lehetőleg csak a felszólalásuk és a szavazás idejére korlátozva javasolták az ülésteremben tartózkodást. A parlament dolgozóinak és személyzetének nagy része távmunkára állt át, amihez biztosították számukra a megfelelő támogatást, technikai felszerelések formájában. Az Országgyűlésben már évek óta lehetséges volt elektronikusan a megfelelő indítványok, így a javaslatok, módosítások, kérdések elektronikus úton való benyújtása, egyedül a szavazás nem valósulhatott meg távolléti formában.[372] Emellett a plenáris üléseket a nyilvánosság teljes egészében élőben követhette a www.parlament.hu honlapon, illetve az online közvetítést átvevő tévétársaságok műsoraiban.

[370]10/2014. (III. 24.) OGY határozattól (Házszabály) 65. § (1): „Kivételesen, a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés a jelen lévő képviselők legalább négyötödének szavazatával, vita nélkül úgy határozhat, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve döntéshozatala során a határozati házszabályi rendelkezésektől eltér."
[371] Hatályon kívül helyezte: 2020.évi LVII. törvény 2. §. Hatálytalan: a veszélyhelyzet megszűnésének napjától, 2020.VI. 18.tól. Lásd bővebben: 41/2020 (VI.17.) ME határozat
[372]*Country compilation of parliamentary responses to the pandemic* https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic#H (Letöltés ideje: 2024. 04.01.)

A bizottsági üléseket pedig zárt láncú televíziós közvetítés által az Országgyűlés sajtóteréből követhették az újságírók.[373]

Az Országgyűlés a törvényhozói munkáját a veszélyhelyzettel össze nem függő kérdésekben a plenáris ülések elfogadott napirendje szerint továbbra is ellátta. Ellenőrző szerepe pedig a járványhelyzetre tekintettel megerősítésre került oly módon, hogy a kormány hétről hétre napirend előtt beszámolt az Országgyűlésnek a koronavírus-járvány megfékezésére hozott intézkedéseiről.[374] A képviselők pedig minden héten emelt időkeretben tehettek fel azonnali kérdéseket a kormány tagjainak. Szintén egyedülálló módon nem került sor távszavazás bevezetése, többek között az említett munkavégzési feltételek hatékony bevezetése miatt is.[375]

Régió	***Ország***	***Rendkívüli jogrend / jogi megoldás***	***Parlament működése***	***Jelenlét biztosítása***
Észak-Európa	Svédország	Nem volt szükségállapot	Csökkentett létszám, folyamatos működés	Részleges (bizottságok online, távmunka)
	Dánia	Epidemic Act módosítása	Korlátozott jelenlét, folyamatos működés	Erős (hibrid működés)
	Finnország	Emergency Powers Act	Korlátozott jelenlét	Jelentős (online bizottságok)
Közép-Európa	Ausztria	Nem volt szükségállapot	Gyorsított eljárások	Közepes (távmunka)
	Csehország	Rendkívüli állapot	Folyamatos működés	Jelentős (IT rendszerek)
	Magyarország	Veszélyhelyzet (különleges jogrend)	Teljes jelenléti működés	Részleges (adminisztráció digitális)
Nyugat-Európa	Belgium	Special powers laws	Korlátozott jelenlét	Közepes (online működés)
	Németország	Folyamatos jogalkotás	Csökkentett létszám	Erős (digitális dokumentumkezelés)
	Franciaország	Egészségügyi szükségállapot	Hibrid működés	Jelentős

[373] *Az Országgyűlés ülésezése a koronavírus-járvány megfékezésére kihirdetett veszélyhelyzet idején* Lásd bővebben: https://www.parlament.hu (Letöltés ideje: 2024. 04.01.)
[374] T/9790. számú javaslat 4. § szerint: „A Kormány a veszélyhelyzet elhárítása érdekében az intézkedések hatályának fenntartásáig megtett intézkedésekről rendszeresen, az Országgyűlés ülésén – annak hiányában az Országgyűlés elnöke és az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői részére – ad tájékoztatást” Lásd bővebben: https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf (Letöltés ideje: 2024. 04.01.)
[375] Uo.

Dél-Európa	Spanyolország	Szükségállapot	Korlátozott jelenlét	Nagyon erős (távszavazás)
	Portugália	Szükségállapot	Hibrid működés	Jelentős
	Olaszország	Veszélyhelyzet	Korlátozott jelenlét	Közepes
Délkelet-Európa	Bulgária	Szükségállapot	Jelenléti működés	Korlátozott
	Görögország	Nem volt szükségállapot	Csökkentett jelenlét	Közepes
	Ciprus	Nem volt szükségállapot	Korlátozott jelenlét	Alacsony

Összefoglaló táblázat a covid járvány kezeléséről[376]

5.2. A DIGITALIZÁCIÓ HATÁSA A PARLAMENTI MUNKÁRA

Az információs és kommunikációs technológiák fejlődése alapvetően alakítja át a parlamentek működését, mivel lehetővé teszi a parlamenti munka digitalizálását, a dokumentumkezelés korszerűsítését, valamint a parlamenti információk gyorsabb és szélesebb körű hozzáférhetőségét. Az elektronikus parlament koncepciója nem csupán technológiai fejlesztést jelent, hanem a parlamenti működés új modelljét, amely a hatékonyabb munkaszervezés, az átláthatóság növelése és a demokratikus részvétel erősítése felé mutat. A digitális eszközök alkalmazása a parlamenti eljárásokban – például az elektronikus dokumentumkezelés, az online adatbázisok vagy a parlamenti információs rendszerek – hozzájárul a törvényhozási folyamat hatékonyságának növeléséhez, miközben lehetővé teszi a parlamenti munka nyilvánosságának bővítését is. Az elektronikus parlament kialakítása nemcsak technikai fejlesztést igényel, hanem szervezeti és intézményi változásokat is feltételez, amelyek biztosítják a digitális megoldások integrációját a parlamenti működésbe.[377]

Kutatási hipotéziseim közül az utolsó, 5. vizsgálati pont, hogy a parlamenti feladatok komplexitásának növekedése (különösen a digitalizáció terén) a hivatali szervezet belső specializációjának és szervezeti egységeinek számának növekedésével jár-e együtt.

[376] Készült a fentebb kifejtett források alapján.
[377] CABRERA Alvaro: *Az elektronikus parlament.* In: Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés: Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2008. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2009. p.225–231.

A parlamentnek és hivatalainak folyamatos lépést kell tartani az új, és állandóan fejlődő technikai környezetben. Az IPU World e-Parlament Reportja 2024 [378] átfogó áttekintést ad a digitális technológia parlamenti használatáról világszerte. A jelentés szerint a digitális átalakulás egyre nagyobb stratégiai hangsúlyt kap, a parlamentek 68%-a számolt be arról, hogy több évre szóló digitális stratégiával rendelkezik. A mesterséges intelligencia (MI) és a „számítási felhő" használata jelentős növekedést mutat. Emellett a kiberbiztonság kiemelt fontosságú, és a közösségi média szinte mindenütt jelen van. A parlamentekben felgyorsul a digitális átalakulás, amelyet átfogó stratégiák és magas szintű vezetés vezérel. A parlamentek több mint kétharmada (68%) több évre szóló digitális stratégiával rendelkezik, és 73%-a formális modernizációs programjaik vannak. A parlamentek költségvetési forrásaik nagyobb részét fordítják a digitalizációra, jelenleg 20%-uk teljes költségvetésének több mint 10%-át költi digitális technológiákra, szemben a 2020-as 15%-kal.[379]

A finanszírozás és a tapasztalt személyzet hiánya azonban továbbra is jelentős akadályt jelent a digitális átalakulásban. Mivel az erős adatkezelési gyakorlattal és jól meghatározott megközelítésekkel rendelkező parlamentek fogják a legkönnyebben megvalósítani a digitális „transzformációt", amely egyre gyorsabban jelentkezik az MI elterjedésével. A mesterséges intelligencia lehetséges hatásai jelenleg felülmúlják a parlamenti képviselők és a nemzetközi közösség azon erőfeszítéseit, hogy jobban megértsék és szabályozzák a gyorsan változó és növekvő technológiai szektort, amelynek számos globális vonatkozása van.[380]

Emellett érdekességként jegyezném meg, hogy a többször említett PARLINE adatbázis, már applikáció formájában is elérhető. A PARLINE „API" azonban csak olvasási, programozott hozzáférést biztosít a PARLINE adatkészletben tárolt adatok teljes skálájához, azonban teljes hozzáférést biztosít a parlamenti adatok korábbi adatkészletéhez.[381]

A digitalizáció előrehaladásával és az új technológia fejlődésével lehetővé vált a képviselők számára, hogy bizonyos feladatokat saját okostelefonjukon vagy személyi számítógépükön intézzenek. Ez ugyanakkor egyre nagyobb szervezeti erőforrásokat is igényel a fejlesztéshez.

[378] A World e-Parlament Report 2024 átfogó értékelést ad a digitális technológia parlamenti használatáról világszerte. https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-10/world-e-parliament-report-2024 (Letöltés ideje: 2024. 04.01.)
[379] IPU World e-Parlament Riportja 2024: i.m. p. 7-9.
[380] Uo.
[381] Ez az adatkészlet öt fő „entitáson" alapul: Ország, Parlament, Kamra, Speciális szerv és Választás. Két másodlagos „entitás" is létezik: Személyek, amelyek információkat tartalmaznak egyénekről, és Politikai párt, amely politikai szervezetekről tartalmaz információkat. Minden fő entitás egyedi azonosítóval (Id) rendelkezik. Lásd. bővebben: https://data.ipu.org/data-tools/api/ (Letöltés ideje: 2024.11.23.)

Egyértelműen adminisztratív erőforrásokat igényel a nyilvánosság előtti láthatóság és átláthatóság iránt, amelyek szinte minden dokumentum és parlamenti vita valós időben történő internetes közzétételének igényét hozták magukkal. Így a parlamentek hivatalos oldalaira is nagyobb figyelem összpontosul, azok naprakész, precíz karbantartása és állandó frissítése elengedhetetlen feladat a parlamenti hivatalok munkatársainak.[382]

A vizsgált országok parlamentjei közül nem mindenhol beszélhetünk azonos szintű vagy jelentőségű digitalizációról. Az alábbi példák azok az esetek, ahol a digitalizáció érdemben átalakította a parlamenti működést, különösen a jogalkotási folyamatok, az információkezelés és az intézményi hatékonyság területén. A *magyar* Országgyűlés esetében a digitalizáció egyik legjelentősebb eredménye a Parlex (a törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere) az integrált parlamenti informatikai rendszer bevezetése. Erről a továbbiakban fogok részletes bemutatást nyújtani.

A *cseh* parlament digitalizációja szintén kiemelkedő, különösen az Informační systém Parlamentu (ISP) révén. Ez a rendszer lehetővé teszi a parlamenti dokumentumok és adatok változásának nyomon követését, beleértve a törvényjavaslatokat és a képviselői adatokat. Kulcsfontosságú előnye, hogy biztosítja az adatok transzparenciáját és naprakészségét. A digitalizáció itt elsősorban az átláthatóság és a hozzáférhetőség javulásában mutatkozik meg.[383]

A *finn* parlament esetében a digitalizáció legfontosabb jellemzője az adatvezérelt működés. A parlamenti dokumentumok és adatok strukturált, gépileg feldolgozható formában érhetők el, ami lehetővé teszi azok elemzését és újrafelhasználását. Ez különösen fontos, mert nemcsak a parlamenti munkát segíti, hanem a kutatók és a nyilvánosság számára is új lehetőségeket nyit. Bár nincs egyetlen integrált rendszer, a különböző digitális platformok egységes logika mentén működnek. A digitalizáció hatása itt elsősorban a transzparencia és az adat-hozzáférés növekedésében jelentkezik. [384]

A *német* Bundestag esetében a digitalizáció nem egyetlen rendszerben, hanem komplex digitális infrastruktúrában jelenik meg. A parlamenti dokumentumok, jegyzőkönyvek és felszólalások nagy mennyiségű adatként strukturált formában érhetők el. Kiemelendő, hogy ezek az adatok

[382] CHRISTIANSEN, GRIGLIO, LUPO: i.m. p. 12.
[383] Parlament České republiky*: Informační systém Parlamentu*, https://www.psp.cz/ (Letöltés ideje: 2026.03.26.), valamint: Inter-Parliamentary Union: World e-Parliament Report 2022. p. 48–50.
[384]Inter-Parliamentary Union: *World e-Parliament Report* 2024, p. 4–7, https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/20241105_IPU_World_eParliament_2024_EN-Proof6%20%281%29.pdf (Letöltés ideje: 2026.04.26.)

kutatási célokra is felhasználhatók, például parlamenti korpuszok formájában. A digitalizáció hatása itt elsősorban a tudásmenedzsment és az információfeldolgozás fejlődésében mutatkozik meg.[385]

Spanyolország esetében a digitalizáció egyik legjelentősebb eleme a távoli szavazás rendszerének alkalmazása, amely különösen a COVID-időszakban vált meghatározóvá. Ez lehetővé tette a parlamenti munka folytonosságát fizikai jelenlét nélkül is. Ez a megoldás a működési rugalmasság szempontjából kulcsfontosságú, és más parlamentek számára is mintaként szolgált. A digitalizáció itt nem annyira integrált rendszerekben, hanem konkrét funkcionális megoldásokban jelent meg.[386]

Régió	***Ország***	***Digitalizáció jellege***	***Fő hatásai***
Észak-Európa	Svédország	Több digitális rendszer, erős online dokumentumkezelés	Átláthatóság és hozzáférhetőség javulása
	Dánia	Digitális dokumentumkezelés és kommunikáció	Hatékonyabb adminisztráció
	Finnország	Adatközpontú, strukturált rendszerek	Nyílt adatok és elemzési lehetőségek
Közép-Európa	Ausztria	Online dokumentumok és nyilvános információk	Információhoz való gyorsabb hozzáférés
	Csehország	ISP parlamenti információs rendszer	Átláthatóság és adatkövetés
	Magyarország	PARLEX integrált rendszer	Jelentős hatékonyságnövekedés, egységes működés
Nyugat-Európa	Németország	Komplex digitális adatbázisok és korpuszok	Tudásmenedzsment és adatfeldolgozás fejlődése
	Franciaország	Online jogalkotási követés	Strukturáltabb jogalkotási folyamat
	Belgium	Digitális kommunikáció és hibrid működés	Rugalmasság növekedése
Dél-Európa	Spanyolország	Távoli szavazás és digitális megoldások	Működési folytonosság biztosítása
	Portugália	Digitális adatbázisok és dokumentumkezelés	Átláthatóság növekedése
	Olaszország	Online dokumentumkezelés	Információk jobb hozzáférhetősége
Délkelet-Európa	Bulgária	Alap digitális jelenlét	Korlátozott hatás
	Görögország	Dokumentumkezelés digitalizációja	Fokozatos fejlődés

[385] *Abrami et al.: German Parliamentary Corpus*, https://arxiv.org/abs/2204.10422 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[386] Inter-Parliamentary Union: *How the world's parliaments are moving online*, https://www.ipu.org/digital-stories/how-worlds-parliaments-are-moving-online (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

	Ciprus	Alap információs digitalizáció	Minimális hatás

Összefoglaló táblázat a digitalizáció felhasználásáról a vizsgált parlamentek vonatkozásában[387]

A továbbiakban egy magyar példán keresztül szeretném bemutatni egy, a törvényalkotást segítő parlamenti informatikai fejlesztést, amely jelentősen hozzájárul a parlament gyors és hatékony munkavégzéséhez.

5.2.1. A PARLEX - A TÖRVÉNYALKOTÁS PARLAMENTI INFORMATIKAI RENDSZERE

A jogszabály-előkészítés a 21. századra már egy interdiszciplináris folyamattá vált, mivel a jogszabályok régóta nem papír alapon születnek, sőt már a jogszabályok hivatalos szövege sem a nyomtatásban jelenik meg, hanem elektronikusan hitelesített, kihirdetett formában (pl. Magyar Közlöny). Emiatt a kodifikációs munkát végző jogászok mellett a leírók és gépírók helyét átvették az informatikus szakemberek. Az információk gyors és naprakész áramlása miatt olyan mennyiségű többletinformációval kell dolgozni a jogalkotásban, amely papír alapon nagyon lassú, szinte kivitelezhetetlen lenne.

Az informatikai környezet kialakítása és fejlesztése ciklusokon átívelő, kiemelkedő jelentőségű feladatokat adott az rendszerváltozás során létrejött új magyar hivatali struktúra-rendszernek.[388] Kezdetben még nem rendszer-, hanem „szigetszerű" informatikai fejlesztések voltak. Az informatika előre haladásával kiemelendő a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (a továbbiakban: ParLex), ami az 1989-ben megalakult Országgyűlés Hivatalában a folyamatosan meglévő fejlődés iránti igény vívmánya lett. Ez Európában élvonalbelinek mondható informatikai fejlesztés, amely automatizálja a Parlament törvényalkotó működését.[389]

Az Országgyűlésben 2016 őszén vezették be a ParLex-et, az elektronikus irományszerkesztő- és folyamatkezelő rendszert, ami 2021. augusztus 2-án a jogalkotási tevékenységet, annak

[387] Készült a fentebb kifejtett források alapján.
[388] 1989 májusában az Országgyűlés Irodájának egyetlen számító (inkább számoló-) gépe volt, amelyet a Főkönyvelőség használt bérszámfejtésre. Lsd bővebben: SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának három és fél évtizede: az Irodától a professzionális Hivatalig (1989-2024)* kézirat, 2024.
[389] SOLTÉSZ István*: Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig* Parlamenti Szemle 2017/2. p.150-163.

munkafolyamatait segítő Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) alrendszerévé vált, IJR-ParLex névvel. Az IJR napjainkban átfogja a kormányzati döntés-előkészítési és döntési folyamatok teljes vertikumát, egyúttal támogatja az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységét is. A központi személyügyi nyilvántartásokat, az ügyfélkapus rendszereket, a nemzeti jogszabálytár adatait is felhasználva komplex megoldást nyújt a jogalkotás folyamatához.[390]

TAIR rendszer (ACCES alapú adatbázis)	***Fejlesztési kihívások***	***A rendszer gyakorlati bevezetése és elfogadása***
• hivatali élőmunka igénybevétele • 2010-es évek elejére már elavult technológia • a költségvetési törvényjavaslat hivatali feldolgozása • sok idő, manuálisan feldolgozás	• egy „informatikai – törvényalkotási" szótár • felhasználói célcsoportok folyamatosan változó igényeinek összehangolása • eltérő informatikai képzettség • folyamatosan változó jogszabályi környezet	• korábbi munkamódszerek kontra új vívmányok • a rendszer bevezetésének időzítése, strukturálása • oktatás megszervezése

A ParLex kialakításának fő célja alapvetően az volt, hogy a költségvetési törvényjavaslat feldolgozására a korábban használt TAIR (ACCES alapú adatbázis) rendszert egy modernebb, a folyamatosan változó informatikai környezet lehetőségeit felhasználó, könnyebben kezelhető alkalmazással kiváltsa.[391] 2013-ben az Országgyűlés Hivatalának a vezetése elfogadta az új rendszer kidolgozásának koncepcióját.[392] Ez már nem csak a költségvetési törvényjavaslat feldolgozásának jelentős automatizálását – és ezzel együtt a hivatali háttérmunka időigényének csökkentését – tűzte ki célul, hanem az előterjesztők (a kormány, a képviselők és a bizottságok) számára olyan mechanizmusokat kívánt beépíteni, amelyek megkönnyítik a jogszabályszerkesztési folyamatokat, értve ez alatt például a jogszabályi előírásoknak megfelelő szerkesztési módot, kodifikációt. Egy webalapú rendszer koncepciója készült el, amelynek megvalósítása amellett, hogy a világ minden tájáról bárhol, bármikor elérhető, garantálja az adatbiztonságot, gyorsabbá és hatékonyabbá teszi a képviselői és hivatali munkát.

[390] Az Országgyűlés elnökének tájékoztatása az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről: https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/HB_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_IJR+bevezet%C3%A9se.pdf/ad4a6e83-7ee1-aada-1a70-6bccf2520a3e?t=1594368443067 (Letöltés ideje: 2021. december 18.)
[391] Felhasználói kézikönyv a „Törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere (Parlex)" tárgyú fejlesztéshez https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+k%C3%A9zik%C3%B6nyv+I.+r%C3%A9sz/f72a4bae-ce41-4dda-9d84-f228d277181e (Letöltés ideje: 2021. december 18.)
[392] Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 30. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés elnöke 2016-ban a ParLex-et az iromány benyújtás elektronikus formájaként határozta meg.

Továbbá az Országgyűlés más informatikai rendszereivel történő kapcsolódása révén lehetővé teszi a korábbi nehézkes, sok adminisztrációval járó, papíralapú munkavégzés helyett az elektronikus ügyvitelt. [393]

A ParLex előzményei az 1990-es évek elejére vezethetők vissza. 1992-ben az Országgyűlés Hivatalán belül került kifejlesztésre a TAIR, amely egy kizárólag lokális hálózaton működő, Access-alapú adatbázis rendszer volt. A TAIR rendszer jelentős hivatali élőmunka igénybevételével, bár megkönnyítette a költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó háttérmunka elvégzését, a 2010-es évek elejére már kevésbé előrehaladott technológiának számító informatikai megoldásokat használt. A költségvetési törvényjavaslat hivatali feldolgozása a TAIR-ral még több embernek is napokat, heteket vett igénybe – kezdve attól, hogy a törvényjavaslatot szó szerint soronként kellett adatbázisban felépíteni, odáig, hogy a papíralapon benyújtott képviselői módosító javaslatokat szintén manuálisan kellett feldolgozni.[394]

2013-ra a rendszer korlátjai nyilvánvalókká váltak és egyre nagyobb igény mutatkozott egy korszerű rendszer kifejlesztésére. A nemzetközi megoldások[395] megismerése a magyarországi törvényalkotási folyamatok „leképezéséhez" nélkülözhetetlen segítséget nyújtottak. Ennek alapján az Országgyűlés Hivatalának vezetősége 2013-ban a Házelnök elé terjesztette javaslatát egy új informatikai rendszer kifejlesztésére, amely web alapú működésével lehetőséget biztosítana a felhasználóknak, hogy a rendszert bárhonnan és bármikor elérhessék, az adatok és a folyamatok teljes informatikai biztonsága mellett az irományaikat megszerkeszthessék és elektronikusan benyújthassák, ami a munkafolyamatokat gyorsabbá és hatékonyabbá teszi. A cél az volt, hogy a törvényalkotásban résztvevők számára a korábbiakhoz képest jóval több idő álljon rendelkezésre az érdemi munkavégzésre. Először a meglévő pénzügyi keretre figyelemmel az Országgyűlés Hivatalának munkatársai elkészítették a rendszer műszaki specifikációját, és a versenytárgyalásra jelentkező informatikai cégek legjobbjának kiválasztását követően megkezdődött a fejlesztés. A fejlesztés során szükségessé vált az egyeztetés a törvényalkotás minden szereplőjével (kormányzat, országgyűlési képviselők), valamint a munkájukat közvetlenül segítő hivatali alkalmazottakkal (hivatali munkatársak, kormányzati és frakcióalkalmazottak). A fejlesztés az igények folyamatos specifikálásával

[393] Parlex oktatóanyag https://www.parlament.hu (Letöltés ideje: 2021. december 18.)
[394] OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás (Letöltés ideje: 2021. december 18.)
[395] Például Dániában a Lex Dania, az Európai Parlamentben az AT4AM rendszert használják.

agilis módszertan szerint zajlott, a fejlesztők 2-3 hetes periódusokban mutatták be az elkészült termék egyes funkcióit.[396]

Az Országgyűlés Elnöke 2016 októberében határozta meg az irománybenyújtás elektronikus formájaként a ParLexet.[397] Két ütemben történt a bevezetési folyamat. Az I. ütem 2016. október 17-től korlátozott funkcionalitással indította útnak a programot az Országgyűlés Hivatalának munkatársai felé. Ahhoz, hogy a rendszer funkcionalitását biztonsággal lehessen éles körülmények között „tesztelni" és alkalmazni, a hivatali ParLex-munkacsoport tagjai a papíralapon benyújtott törvény- és határozati javaslatokat feldolgozták, a beérkező módosító javaslatokat rögzítették a rendszerben, és előkészítették a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, a bizottsági jelentéseket és az összegző módosító javaslatokat, összegző jelentéseket. Ez utóbbiak elektronikus benyújtására – a bizottsági elnökök hozzájárulásával – hivatali munkatársi segítséggel került sor. A II. ütem 2017. évi tavaszi ülésszak kezdetétől teljes funkcionalitással (elektronikus/papír) és a vegyes rendszer kiépítésére fokuszált.[398] Tehát az elektronikus irománybenyújtás már a tavaszi ülésszak kezdetétől lehetővé vált, de nem kötelező jelleggel. Párhuzamos, vegyes rendszer működött, így az előterjesztőnek lehetősége volt papíralapon is benyújtani az indítványokat. 2017. április 4-től viszont már kötelező volt Házbizottsági állásfoglalás alapján a rendszerben benyújtani a törvény, illetve határozati javaslatokat. 2018. november 9-től a rendszeren benyújtandó indítványok köre pedig tovább bővült.[399] A bevezetés második ütemének feltételeként sor került a ParLex kormányzati szinten – közigazgatási államtitkári értekezleten – történő bemutatására, valamint megtörtént az I. ütem során megfogalmazódott, szükségessé váló további fejlesztések megvalósítása is.[400]

A rendszer bevezetés I. ütem	***A rendszer bevezetés II. ütem***

[396] OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás (Letöltés ideje: 2021. december 18.)
[397] Az Országgyűlés elnökének a határozati házszabály 30. § (2) bekezdés b) pontja szerinti meghatározása az irománybenyújtás elektronikus formájáról
https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Meghat%C3%A1roz%C3%A1s+az+irom%C3%A1nybeny%C3%BAjt%C3%A1s+elektronikus+form%C3%A1j%C3%A1r%C3%B3l/e2aa25b8-bbe3-4d16-b32a-2ab74ba7932a (Letöltés ideje: 2021. december 29.)
[398] A rendszer első „igazi", nem hivatali felhasználója Farkas Gergely Jobbikos országgyűlési képviselő volt, aki 2017 februárjában elsőként nyújtott be elektronikusan módosító javaslatot a munkacsoport által feldolgozott T/13472 számú törvényjavaslathoz.
[399] Ez már kiterjedt az írásbeli és szóbeli választ igénylő kérdés, az írásbeli válasz és az interpelláció elektronikus úton történő benyújtására is. A Házbizottság 5/2018-2022. állásfoglalása az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról
https://www.parlament.hu/documents/10181/111782/5__2018_2022_HB_AF.pdf/1d0f1832-cb45-8f7c-8483-b68709727aac?t=1539677194000 (Letöltés ideje: 2021. december 29.)
[400] ParLex mint az IJR előfutára, jelentősége a jogalkotás modernizálásában, dr. Gáva Krisztián előadása a 2021. augusztus 26-ai IJR zárórendezvényen.

• 2016. október 17-től *korlátozott* funkcionalitással • Országgyűlés Hivatalának munkatársai körében • A papíralapon benyújtott törvény- és határozati javaslatok feldolgozása, a beérkező módosító javaslatok rögzítése, a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok, a bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslatok, összegző jelentések rögzítése • A bizottsági elnökök hozzájárulásával	• 2017. tavaszi ülésszak kezdetétől *teljes funkcionalitással* • (elektronikus/papír) vegyes rendszer kiépítése • 2017. április 4-től már a rendszer segítségével kötelező benyújtani a törvény, illetve határozati javaslatokat is • Országgyűlés elnöke: a módosító javaslatokat, az egységes javaslatot, valamint az egyéb irományokat és dokumentumokat is a rendszer segítségével lehet benyújtani

A ParLex egy korszerű megoldásokat kínáló informatikai rendszer. A rendszer alapjait többek között a nemzetközi standardnak megfelelő XML-alapú programnyelv[401] adja, emellett az egyénileg kiosztott jogosultságok, a széleskörű adatbiztonság, a beépített automatizmusok, a sablonok használata. A ParLex-nek két fő funkciója van, egyrészt az iromány- és dokumentumszerkesztés, másrészt a folyamatkezelés. [402]

A ParLex az IJR részeként jelentős fejlődésen ment keresztül, napjainkban az irományok megszerkesztése az Elektronikus Jogszabály-előkészítő Rendszer (EJR) modul használatával történik. Az EJR szolgál a tervezetek - jogszabályszerkesztési szabályoknak megfelelő - megszövegezésére, megszerkesztésére, amely egyrészt történhet manuálisan: a normaszöveg begépelésével, bemásolásával. Másrészt lehetőség van a normaszöveg word fájból történő importálására. Harmadrészt a módosítani kívánt alapjogszabály egységes szerkezetű szövegét egy jogi adattárból betölthetjük, szerkeszthetjük, a kívánt módosításokat abban elvégezhetjük. Ez azt jelenti, hogy a tartalmak átírásával az EJR automatikusan generálja a módosító - például az újra szabályozó, kiegészítő - rendelkezéseket, a hatályba lépést. A szerkesztés során lehetőség van a tervezet szövegében a jogszabályi hivatkozások felismertetésére és folyamatos, automatikus nyomon követésére, továbbá a kodifikációs ellenőrzésre. Az előterjesztőnek

[401] Az XML-alapú programnyelv (vagy inkább adatleíró nyelv) az Extensible Markup Language (bővíthető jelölőnyelv) szabványán alapuló, strukturált adatok tárolására és cseréjére szolgáló formátum. Sajátos, címkékkel (tagekkel) ellátott szintaxist használ, amely egyszerre teszi az adatokat géppel könnyen feldolgozhatóvá és ember által olvashatóvá.

[402] OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás (Letöltés ideje: 2021.12.18.)

lehetősége van az elkészült tervezetét azonnal, illetve időzítetten is benyújtania. A benyújtást követően a javaslat irományszámot kap, annak szövege a parlament honlapján megjelenik.[403]

Az iromány- és dokumentumszerkesztés mellett rendkívül fontos, hogy maga a törvényalkotási eljárás folyamata is elektronikusan támogatva legyen, az egyes tárgyalási háttéranyagok, nem önálló indítványok a rendszeren keresztül, az eljárási szakasznak megfelelően megszerkeszthetőek, benyújthatóak legyenek. Ezen parlamenti munkafolyamatok támogatására vonatkozó egyes funkciók elvégzéséhez természetesen megfelelő jogosultságok szükségesek. Minden felhasználó számára elérhető a rendszerben az értesítés, határidőfigyelés funkció. A hivatali munkafolyamatok keretein belül a hivatal munkatársa tud kodifikációs szakvéleményt készíteni, módosító javaslatokat feldolgozni, bizottsági döntéshozatalt előkészítő háttéranyagot szerkeszteni és publikálni. Továbbá a beérkezett képviselői módosító javaslatokat tárgyaló bizottság szerint leválogatni, bizottsági állásfoglalásokat rögzíteni. Előterjesztői oldalról kiemelendő, hogy a rendszerben szintén lehetőség van a már benyújtott indítványokhoz módosító javaslatok megszövegezésére, mely során a program összehasonlítja az eredeti és a változtatási szándékot, mely alapján a módosító pontokat automatikusan parlamenti korrektúrával, törvényhelyi sorrendbe rendezve generálja. Továbbá az előterjesztők a rendszeren keresztül tudják elkészíteni az előterjesztői tájékoztatót, az egységes javaslattervezetet, illetve rendelkezésre áll számukra az előhatályosítás funkció, melynek használata során a módosítások beépülnek a törvényjavaslat szövegébe, illetve a hivatkozások átszámozódnak.[404]

Amint már említésre került, a ParLex kötelező jellegű használatára az egyes indítványok elektronikus benyújtásáról szóló 1/2017. házbizottsági állásfoglalás alapján, 2017. április 4-től került sor. A rendszer működéséhez és annak gyakorlati használatához elengedhetetlen szükség volt egy szakértői csapat összeállítására, akik átadják a megszerzett tudást. Ezért a bevezetésnél szükség volt az Országgyűlés Hivatalán belül egy jól képzett ParLex-munkacsoport felállítására a felhasználók képzésére, támogatása céljából. Ez természetesen fontos, hiszen a rendszer folyamatosan fejlődhet, újabb és újabb funkciókkal egészülhet ki. A 2016. évi őszi ülésszak végétől a Hivatal ParLex-munkacsoportja mind a minisztériumok, mind a frakciók részére biztosította a ParLex működéséhez kapcsolódó oktatásokat. Közel fél év alatt, több mint 400 fő számára történt meg a rendszer alapvető funkcióinak a bemutatása és biztosított volt az

[403] OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás (Letöltés ideje: 2021. 12. 18.)
[404] Uo.

ismeretek oktatói felületen történő gyakorlása. Az oktatások egymásra épülő tematika szerint történtek meg, először az alapismeretek, majd a haladó ismeretek elsajátítására került sor. (2x120 perces alkalom során, informatikai oktatóteremben, 12-15 fős csoportokban) Jelenleg a képviselők, szószólók és szakértőik részére biztosított a folyamatos oktatás, illetve a ParLex-munkacsoport támogató segítsége, akikhez kérdéssel fordulhatnak. A személyes oktatás mellett felhasználói kézikönyv és oktatói kisfilmek is segítik eligazodni a felhasználókat.[405]

A felhasználók a gyakorlati használat során több szerepkört kaphatnak. Az egyénileg kiosztott jogosultságot kapok köre elég széles, többek között a kormányzati szereplők, az országgyűlési képviselők, a frakcióalkalmazottak és a hivatali munkatársak számára biztosított. A felhasználói jogosultságtól független funkciók minden felhasználó számára egyaránt elérhetőek a rendszerből, míg a hivatali és előterjesztői folyamatok szigorú jogosultsághoz vannak kötve. Az előterjesztő által benyújtandó irományokat ő maga, a benyújtói jogosultságával természetesen meg tudja szerkeszteni, illetve tudja azokat benyújtani. Továbbá jogosultságigénylés esetén a munkatársa is előtudja készíteni számára az iromány benyújtásra.[406]

Az Országgyűlés Hivatala a ParLex programmal nevezett a kétévente megrendezett Európai Közszolgálati Díj 2019. évi versenyére. A kiírás tematikájában foglaltak alapján olyan előremutató pályamunkákat vártak, amelyek innovatív és a jövő számára fenntartható megoldásokat mutatnak be a közszektorban. A 2019. május 17-én elektronikus úton az Európai Közigazgatási Intézet számára beküldött pályázati anyagot egy független európai szakértőkből álló bizottság értékelte konszenzusos döntéshozatali elv alapján. A ParLex a legmagasabb szintű, európai és nemzeti kategória 81 pályamunkája között versenyzett. A több hetes értékelési folyamatot követően 2019. június 17-én az Európai Közigazgatási Intézet e-mailben értesítette a Hivatalt, hogy a szakértői zsűri a ParLex pályázati anyagát „Best Practice" tanúsítvánnyal díjazta.[407]

A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere hozzájárul a minőségi jogalkotáshoz. A benyújtott indítványok strukturáltak, áttekinthetők, egységesek. A program a bevezetése óta

[405] Oktatási tájékoztató https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/IJR+honlapra+oktat%C3%A1si+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf/fc55acb0-bed4-6136-08ce-d52424a7420d?t=1594368732422 (Letöltés ideje: 2022. 01. 20.)
[406] ParLex mint az IJR előfutára, jelentősége a jogalkotás modernizálásában, dr. Gáva Krisztián előadása a 2021. augusztus 26-ai IJR zárórendezvényen.
[407] OGYH Beszámoló EPSA Díjátadó Maastricht 2019. november 18.

biztosítja a gyorsaságot, a megalapozott döntéselőkészítést, az információbiztonságot, az egyszerű jogosultságkezelést. A ParLex hatására a belső munkafolyamatok racionalizáltabbak, hatékonyabbak lettek. A bevezetést követően az oktatásokon szerzett tapasztalatok, illetve az azokat követő visszajelzések pozitívok. A felhasználók elégedettsége a rendszer bevezetését követően, annak rendszeres használatával fokozatosan és folyamatosan nőtt.[408]

A különböző célcsoportok eltérő funkciókat használnak. A tárcák oldaláról a törvényjavaslatok, egységes javaslattervezetek programban történő megszerkesztése a jellemző. Továbbá írásbeli kérdés esetén az arra adott válasz is könnyedén benyújtható a rendszeren keresztül.[409] A hivatal munkatársai számára a program egyszerűbbé teszi a tárgyalási háttéranyagok előkészítését, az egyes (elsősorban bizottsági) nem önálló indítványok elkészítését is. Mindemellett a rendszer lehetőséget biztosít a képviselőknek, illetve a kormánynak arra, hogy az általános munkaidő lejártát követően nyújtsák be a javaslataikat, ezáltal több idő áll rendelkezésre a benyújtást megelőző lépések előkészítésére. A 2017-es elrendelés hatására mára az irományok túlnyomó többsége (kb. 70-75 %-a) a ParLexen keresztül érkezik. Az idő- és térbeli benyújtási korlátok „eltűnése" minden felhasználó számára olyan könnyebbséget jelentenek, amelyek miatt a többség szívesen használja a rendszert.[410]

A ParLex megalkotásának és bevezetésének célja elsősorban az országgyűlési törvényalkotó munka folyamatának elektronikai megoldásokkal történő elősegítése volt. Napjainkban az IJR átfogóan képes segíteni a jogalkotási folyamatot, mely az IJR-ParLex mellett több alrendszerből is áll. Az IJR az önkormányzati rendeletalkotástól kezdve a törvényalkotásig, az uniós notifikációs folyamatokat és a törvények kihirdetését is kezelve, biztosít egy olyan hatályos, a kor legmagasabb szintű elvárásainak megfelelő, pontos jogszabály-nyilvántartás létrejöttét, amelyet mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók teljes bizalommal használhatnak.[411]

Összegzésként megállapítható, hogy a bevezetést követően eltelt évek alapján a felsorolásból, kifejtésekből is látszik, hogy a felhasználóknak kínált lehetőségtár számtalan előnyt biztosít, ami maga után vonja az elégedettséget. A rutin kialakulásával a rendszerben való munkavégzés önállóvá válik. A ParLex, illetve mára már az IJR használata a papírmentes, hatékony jogalkotói

[408] OGYH beszámoló Molnár Gáborral készült interjú alapján 2021. december 28. online egyeztetés
[409] Az írásbeli kérdés, írásbeli válasz a címzett és a válaszadó között teljesen automatizáltan zajlik.
[410] OGYH beszámoló Molnár Gáborral készült interjú alapján 2021. december 28. online egyeztetés
[411] ParLex mint az IJR előfutára, jelentősége a jogalkotás modernizálásában, dr. Gáva Krisztián előadása a 2021. augusztus 26-ai IJR zárórendezvényen.

munkát segíti elő és egyben sokrétű, hatékony munkavégzési lehetőségeket biztosít napjaink és a jövő generációi számára. Az elemzés során láthatjuk, hogy a Parlex a járványügyi időszakban kiemelt segítséget nyújtott a gördülékeny munkavégzéshez és nagyban segítette a folyamatos feladatáramlást.

Ezen újabb informatikai fejlesztések részben a Hivatal munkáját könnyítik meg (pl. ülések, napirendek tervezése, szavazási forgatókönyvek elkészítése) részben a képviselőknek nyújtanak több szolgáltatást (pl. a belső hálózatról letölthető a képviselői felszólalások). Emellett a honlap révén e szolgáltatások többsége nyilvánosan is hozzáférhető, és így az Országgyűlés munkájának minél szélesebb körű megismerését is szolgálják.[412]

5.3. A PARLAMENTEK FIZIKAI ÉS VIRTUÁLIS BIZTONSÁGA

A digitalizáció, az egyre gyorsabbá váló internet- és mobilhálózatok, az okoseszközök, a nagyméretű digitális adathalmazok és az ezekre épülő mesterséges intelligencia fonalai életünk szinte minden területét behálózzák. E hálózatok által formált, összekapcsolt, decentralizált, s egyre növekvő elektronikus információs rendszerek alkotta térben – a kibertérben – az infokommunikációs eszközök nemcsak a mindennapi életünk, hanem egyenesen az államok és társadalmak működéséhez elengedhetetlen infrastruktúrák alkotóelemeivé váltak.

Az IPU számos tevékenységgel támogatja a parlamenteket a mesterséges intelligencia területén végzett munkájukban, ideértve a témában hozott határozatokat, a több érdekelt felekkel folytatott párbeszédek összehívását, a különböző országok képviselőinek hálózatba szervezését, a tapasztalatok és bevált gyakorlatok megosztását, valamint a parlamenti képviselők kapacitásépítésének megszervezését.[413]

A jövőt tekintve a parlamentek és azok hivatalai a mesterséges intelligencia technológiák integrálására, a mobilbarát weboldalak fejlesztésére, a nyílt adatok előállítására, a hozzáférhetőség javítására és a kiberbiztonsági intézkedések fokozására összpontosítanak. További prioritások közé tartozik a digitális infrastruktúra bővítése és az e-Parlament

[412] A Hivatal jelenleg közel 1100 irodai munkaállomást üzemeltet az informatikai hálózatán. Lásd bővebben SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának három és fél évtizede: az Irodától a professzionális Hivatalig (1989-2024)* kézirat, 2024.
[413] Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications (Letöltés ideje: 2024.11.20.)

kezdeményezések révén történő korszerűsítés, különösen a fejlődő országok parlamentjei és azok adminisztratív munkatársai számára.[414]

A parlamenti hivatalrendszer vizsgálata során és parlamenti igazgatási ügyek intézésében a 21. század folyamán előtérbe került egy új kérdéskör, ami a parlamentek biztonságára vonatkozik. Ez többek között annak is köszönhető, hogy a felhőalapú számítástechnika és a mesterséges intelligencia egyre nagyobb teret hódít a parlamentekben, ezáltal nagyobb figyelem hárul a kiberbiztonságra.[415]

A fokozódó polarizáció és a politikai erőszakra való hajlammal összefüggésben a parlamenti terek fizikai biztonságának biztosítása komoly kihívássá vált a parlamenti alkalmazottak számára, ami együtt jár a képviselők és az alkalmazottak személyes biztonságával kapcsolatos többletfelelősséggel is.[416]

A parlamenteket érő fizikai fenyegetésekkel kapcsolatos kérdéseken túlmenően egyre nagyobb aggodalomra ad okot, hogy biztonságos környezetet kell biztosítani az adatok tárolására és továbbítására is. A magán- és a közszférában egyaránt számos intézményhez hasonlóan a parlamentek is kibertámadások áldozatai lehetnek, amelyek potenciálisan különösen károsak, tekintettel a demokratikus folyamatban betöltött központi szerepükre. Az ilyen támadások vonatkozhatnak bizalmas vagy privilegizált információkhoz való hozzáférésre, vagy a döntéshozatali folyamat befolyásolására. A gyorsan fejlődő fenyegetési környezetben a parlamentek kiberbiztonságának biztosítása megterhelő feladat, amelyhez folyamatosan alkalmazkodnia kell.[417] A kiberbiztonság az egyik legfontosabb prioritássá vált, a parlamentek túlnyomó többsége már beleépítette a nemzeti rendszerébe. Emellett a demokratikusan működő parlamentek több mint fele rendelkezik belső kiberbiztonsági stratégiával. Az elmúlt két évben a parlamentek 79%-a tartott kiberbiztonsági képzést az alkalmazottaknak, 63%-a pedig a képviselőknek.[418]

[414] A World e-Parlament Report 2024. p. 7-8. https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-10/world-e-parliament-report-2024 (Letöltés ideje: 2025. 04.01.)
[415] Uo.
[416] Thomas CHRISTIANSEN, Elena GRIGLIO, Nicola LUPO: *A Global Perspective on the Role of Parliamentary Administrations* In: The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations, 2023. p. 11.
[417] Uo.
[418] IPU:World e-Parliament Report 2024. p. 6. file:///C:/Users/user/Downloads/20241008_IPU_World_eParliament_2024_EN-Proof4%20(1).pdf (Letöltés ideje: 2024.10.25.)

A kiberbiztonságon túl az említett digitális átalakulás általánosságban véve új kihívások elé állítja a parlamenti igazgatást. A digitalizáció az adminisztratív munka minden aspektusát érintő folyamat, ugyanakkor a parlament politikai szerepvállalására is jelentős következményekkel jár. Ezért tekinthető a „papírmentes parlament" perspektívájának megvalósításához szükséges előfeltételnek a „digitális szervezeteket" előmozdító folyamatos politikai és adminisztratív törekvések. A „digitális szervezetek" népszerűsítése a parlament belső adminisztratív gépezetének gyökeres megváltoztatását feltételezi, és ez a változás nem újdonság sok parlamenti adminisztráció már elég régen elindították ezt a folyamatot. Más bürokráciák a digitális kihívás későinek tekinthetők, de mindegyikük számára a pandémia a digitalizáció felgyorsítását jelentette, mind az adminisztratív eljárások és napi gyakorlatok, mind a politikai tevékenység és a társadalommal való kapcsolattartás terén. A digitális parlamenti szervezetre való átállás technológiai és humánerőforrási szempontból is számos alkalmazkodást igényel. Egyrészt új technológiai infrastruktúrák és berendezések bevezetésére támaszkodik. Másrészt a digitalizáció szükségszerűen támogatja a magas szintű digitális ismeretekkel rendelkező személyzeti egységek bevonását, amelyek fő feladata az, hogy a parlament saját autonómiát és technikai kapacitást biztosítson az informatikai erőforrások és tartalmak és a kibervédelmi szabályok előállítása, valamint az informatikai menedzsment terén. Lényegi szempontból a parlamenti bürokráciák a modern technológiákhoz és a digitális folyamatokhoz való hozzáállásukban hasonló kiemelt célokat tűznek ki maguk elé: a parlamenti tevékenység nyitottsága és átláthatósága.[419]

5.3.1. AZ EURÓPAI PARLAMENTEK BIZTONSÁGI ÉS RENDÉSZETI STRUKTÚRÁJA

A téma vizsgálata során fontos megemlíteni a fentebb kifejtett fizikai biztonság fenntartását, melyet a magyar parlament esetén az Országgyűlés Őrsége tart fent. Kiemelendő, hogy az Országgyűlési Őrség nem része az Országgyűlés Hivatalának, de annyiban kapcsolódik a Hivatalhoz, hogy a közös házelnöki irányításon túl, a gazdálkodásával kapcsolatos feladatokat az Országgyűlés Hivatala látja el.[420]

[419] Például a gyorsírással és jegyzőkönyvekkel kapcsolatos alkalmazások; Észtországban és Japánban vagy az e-petíciók elindítása; Belgiumban, Észtországban, Luxemburgban. Lásd bővebben: CHRISTIANSEN, GRIGLIO, LUPO: i.m. p. 12.

[420] 2020-tól egyes, gazdálkodással kapcsolatos irányítási jogokat a házelnök a Hivatal főigazgatójára ruházott át. PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p. 277.

Az Országgyűlés 2012-ben hozta létre az Országgyűlési Őrséget.[421] Ezáltal került megteremtésre az a magyar közjogi hagyomány, miszerint a legfőbb népképviseleti szerv biztonságáról és védelméről önállóan működő fegyveres testület gondoskodik. Az Őrség megalakulásával biztosítva lett, hogy a törvényhozás belső és külső működésének megzavarása esetén a rend helyreállítását és fenntartását egy, a végrehajtó hatalomtól szervezetileg és irányításában is elkülönülő szerv végezze.[422]

Az Alaptörvény 5. cikk (9) bekezdése meghatározza, hogy „*Az Országgyűlés biztonságáról országgyűlési őrség gondoskodik. Az országgyűlési őrség működését az Országgyűlés elnöke irányítja."* Az Őrség központi költségvetési szervként működő fegyveres szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetében önálló címet képez. Az Őrség költségvetésének tervezetét a házelnök hagyja jóvá, és ellenőrzi elfogadott költségvetése végrehajtását. A házelnök nevezi ki az Őrség parancsnokát, valamint adja ki az Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatát (SZMSZ). Az Őrség tekintetében – főszabályként – a házelnök gyakorolja a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvényben meghatározott, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervet irányító miniszter részére meghatározott feladat- és hatásköröket. [423]

Az Őrség feladata összetett, egyrészt az Országgyűlés védelme, külső befolyástól mentes működésének biztosítása. Ezen túlmenően az Őrség látja el az Országgyűlés tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő, valamint a házelnök személyvédelmével kapcsolatos feladatokat, továbbá létesítménybiztosítási, protokolláris díszelgési, és elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági tevékenységet végez. [424]

Az Őrség 2020. áprilistól – újabb feladatként – közreműködik a kiemelt nemzeti emlékhely méltóságának megőrzésében és a kiemelt nemzeti emlékhely részét képező közterület rendjének fenntartásában is.[425] E feladatok közül – az Országgyűlés működése szempontjából – külön érdemes vizsgálni, hogy az Őrség mikor jogosult intézkedni országgyűlési képviselővel

[421] Az Országgyűlési Őrség az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (1) rendelkezései alapján 2013. január 1-jével felálló, önálló központi költségvetési szerv. Történelmi előképe az 1912-ben alakult, az üléstermi rendfenntartással is foglalkozó Képviselőházi Őrség

[422] *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények* Országgyűlés Hivatala 2022. p. 385-386.

[423] Uo.

[424] Lásd bővebben: https://www.orszaggyulesiorseg.hu/ (Letöltés ideje: 2025.11.20.)

[425] A Kötv. 2013. december 14-én hatályba lépett módosítása hívta életre a kiemelt nemzeti emlékhely bizottságot (KNEB)-et. A KNEB létrehozása azt a célt szolgálta, hogy „(…) a kiemelt nemzeti emlékhely nemzeti kulturális értékeinek védelme megfelelően érvényesülhessen."

szemben. Az országgyűlési őr az ülést vezető elnök hozzájárulása nélkül az Országházban megtartott ülés ideje alatt az ülésterembe, az ülésteremhez tartozó páholyba és karzatra, valamint az üléstermet körülvevő folyosóra nem léphet be és nem intézkedhet. Az országgyűlési őr az ülésvezető elnök engedélye nélkül is beléphet az ülésterembe közveszély, az életet vagy a testi épséget fenyegető közvetlen veszély elhárítása, illetve az ilyen veszélyben lévők kimentése érdekében. Az Őrség az ülésvezető elnököt segíti rendészeti feladatai ellátásában. Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltósága megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. E jogkör több elemből tevődik össze. Egyik eleme a tárgyalási és a szavazási rend fenntartása érdekében gyakorolt rendészeti jogkör. A rendészeti jogkörnek ez a része az ülésvezető elnököt is megilleti. Az ülésvezető elnök a rendészeti jogköre alapján a plenáris ülésterembe behívhatja az Őrséget, és az ülésteremből velük kivezettetheti azt a képviselőt, akit azért zártak ki az ülésnapról, mert az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott vagy közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, illetve más kivezettetését akadályozta. A kivezettetést természetesen felszólításnak kell megelőznie. Amennyiben a képviselő e felszólítás ellenére sem hagyja el az üléstermet, akkor az ülésvezető elnök elrendeli (elrendelheti) a képviselő kivezettetését. Az Országgyűlés ülésnapjáról vagy üléséről kizárt képviselő az üléstermet köteles haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon vagy ülésen az ülésteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat.[426]

Ha a kizárt képviselő az ülést vezető elnök ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. A kitiltott képviselő az Országház és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be [427] Az Őrség gondoskodik arról, hogy a kitiltott képviselő a kitiltás időtartama alatt – az imént említett kivételektől eltekintve – ne léphessen be az Országházba, továbbá az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére.[428]

[426] Az Ogytv. hatálybalépésétől eddig egy ülést vezető elnök sem kért segítséget az Őrségtől a plenáris ülésen gyakorolható rendészeti feladatai ellátásához.
[427] Kivéve titkos szavazás, illetve a kitiltásra vonatkozó jogorvoslati eljárás során történő személyes megjelenés céljából.
[428] *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények* Országgyűlés Hivatala 2022. p. 385-386.

Az európai parlamentek biztonsági és rendészeti struktúráinak vizsgálata alapján megállapítható, hogy a magyar Országgyűlési Őrség intézményéhez hasonló megoldás több országban is létezik, ugyanakkor szervezeti jogállásuk, feladatkörük és autonómiájuk mértéke jelentős eltéréseket mutat. A parlamenti biztonság intézményi formája szoros összefüggésben áll az adott állam alkotmányos hagyományaival, a hatalommegosztás gyakorlati érvényesülésével, valamint a parlament autonómiájának történeti alakulásával.

Észak-Európában – így a svéd Riksdag, a dán Folketing és a finn Eduskunta esetében – elsősorban a parlamenti adminisztráción belül működő biztonsági egységekkel találkozunk. Ezek jellemzően a hivatal főtitkári irányítása alatt álló szervezeti egységek, amelyek a beléptetés, az objektumvédelem, a technikai biztonság és a rendezvénybiztosítás feladatait látják el. Nem klasszikus értelemben vett fegyveres „parlamenti rendőrségekről" van szó, hanem integrált biztonsági-adminisztratív struktúrákról, amelyek súlyosabb rendészeti ügyekben az állami rendőrséggel működnek együtt.[429]

Közép-Európában differenciáltabb a kép. Ausztriában az Österreichisches Parlament biztonságát belső szolgálati egységek és az állami rendőrség együttműködése biztosítja, önálló parlamenti rendőrség nélkül.[430] Hasonló modell figyelhető meg a cseh Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky esetében is, ahol a biztonság fenntartása elsősorban állami rendőrségi feladat.[431] Ezzel szemben Magyarországon – a már említett – Országgyűlési Őrség kifejezetten a parlamenthez rendelt, fegyveres rendészeti szerv, amely az Országgyűlés elnökének irányítása alatt áll, és objektumvédelmi, rendfenntartási, valamint személyvédelmi feladatokat is ellát. Ez a modell erőteljes parlamenti autonómiát tükröz.

Nyugat-Európában, Németországban különösen markáns a parlamenti rendészeti autonómia. A Deutscher Bundestag saját rendőrségi szervezettel rendelkezik, a Polizei beim Deutschen Bundestag a Bundestag elnökének házi rendészeti jogköréhez kapcsolódva működik, és kizárólag a parlament területén rendelkezik hatáskörrel.[432] Franciaországban az Assemblée nationale és a Sénat biztonságát részben belső szolgálatok, részben a Garde républicaine biztosítja. Ez vegyes modell, amelyben a házelnök rendelkezik a rend fenntartásának jogával

[429] Olof PETERSSON: *The Swedish Constitution*. Stockholm: SNS Förlag, 2016, p. 41–45; Henrik ZAHLE: *Dansk forfatningsret 2*. Copenhagen: Christian Ejlers' Forlag, 2004. p. 63–67; Jaakko HUSA – Martin SCHEININ: *The Constitution of Finland. Oxford:* Hart Publishing, 2011. p. 78–82.
[430] Theo ÖHLINGER – Harald EBERHARD: *Verfassungsrecht.* Wien: Facultas, 2016. p. 187–190.
[431] Jan KYSELA: *Constitutional Law of the Czech Republic.* Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2015. p. 95–98.
[432] Wolfgang ISMAYR: *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag, 2012. p. 95–101.

az épület falain belül.[433] Belgiumban a Chambre des représentants de Belgique esetében szintén hibrid rendszer működik: belső biztonsági személyzet mellett fegyveres katonai rendészeti támogatás is jelen van.[434]

Dél-Európában a spanyol Cortes Generales modellje a parlamenti irányítás és a nemzeti rendőrség dedikált egységeinek együttműködésére épül.[435] Portugáliában az Assembleia da República biztonságát a GNR és a PSP állandó jelenléte biztosítja, parlamenti elnöki kontroll mellett.[436] Olaszországban a Camera dei deputati és a Senato della Repubblica saját belső biztonsági struktúrával rendelkezik, amelyet dedikált állami rendőrségi egységek egészítenek ki. E modellek közös jellemzője a parlamenti autonómia és az állami rendészeti szervek intézményesített együttműködése.[437]

Délkelet-Európában a görög Hellenic Parliament esetében működik külön Parliament Police and Security Service, amely a parlamenthez rendelt biztonsági struktúra.[438] Ezzel szemben Bulgáriában a National Assembly of Bulgaria,[439] valamint Cipruson a House of Representatives of Cyprus esetében az állami rendőrségi szervek domináns szerepe figyelhető meg, önálló parlamenti rendészeti testület nélkül.[440]

Összegzésként megállapítható, hogy az európai gyakorlat három fő modellbe sorolható: (1) *önálló parlamenti rendőrség vagy őrség* (pl. Magyarország, Németország, Görögország), (2) *vegyes rendszer; parlamenti kontroll mellett működő rendőri/katonai kirendeltséggel* (pl. Franciaország, Belgium, Spanyolország, Portugália, Olaszország), valamint (3) *adminisztratív biztonsági egység; állami rendőrségi háttérrel* (pl. Svédország, Finnország, Dánia, Ausztria, Csehország, Bulgária, Ciprus). A különbségek ellenére közös elem, hogy a parlamenti

[433] Dominique ROUSSEAU: *Droit du contentieux constitutionnel*. Paris: LGDJ, 2016. p. 45–48.
[434] André ALEN – Koen MUYLLE: *Compendium of Belgian Constitutional Law.* Intersentia, 2019. p. 103–106.
[435] Manuel Aragón REYES: *La Constitución española. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,* 2013. p. 187–190.
[436] J. J. Gomes CANOTILHO: *Constitutional Law and Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 258–261
[437] Roberto BIN – Giovanni PITRUZZELLA: *Diritto costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2020. p. 179–182.
[438] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on Parliamentary Immunity, CDL-AD(2014)011, Strasbourg, 2014. p. 6–7; J. J. Gomes Canotilho: Constitutional Law and Theory. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 258–260. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[439] André ALEN – Koen MUYLLE: *Compendium of Belgian Constitutional Law*. Cambridge–Antwerp–Chicago: Intersentia, 2019. p. 103–105.
[440] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities,* CDL-AD (2014)011, Strasbourg, 2014. p. 8–9. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e (Letöltés ideje: 2026.01.27.)

biztonság minden vizsgált országban az intézményi autonómia és a demokratikus működés garanciális kérdésének tekinthető.

5.4. A PARLAMENTI INTÉZMÉNYI KOMMUNIKÁCIÓ MODERNIZÁLÁSA

A parlamenti intézményi kommunikáció kérdésköre és annak áttekintése elengedhetetlen a parlament szervezetrendszerek fejlődését és 21. századi kihívását vizsgálva. A parlamenti szervezetek információs és kommunikációs tevékenysége nem egyedülálló jelenség, sok más, például nemzetközi szervezet esetén is láthatunk intézményi kommunikációs felületeket, platformokat. Emellett a parlamenti „nyilvánosság" megjelenése egy új tényezőt hozott magával: az információmennyiségek kiterjedését és azok megsokszorozódását.

Az intézmény kommunikáció és a digitális átalakulás egy széles körű, az egész parlamentre kiterjedő program, amely felismeri a jövőbeli igényeket, és újra feltérképezi a technológiai környezetet. 2026-ben ezek az eszközök kulcsfontosságúak a parlamenti hatékonyság növelése szempontjából. A digitális, egyben kommunikációs átalakulás azonban kockázatokat és bonyolultságokat rejt magában, amelyek tudást, erős vezetést és jelentős tervezést igényelnek. Minden parlament és annak hivatala más helyről indul, a saját tempójában halad előre, és olyan messzire utazik, amennyire csak képes. Ösztönözni kell az ambíciókat, de a kockázatok azonosítása, valamint a kultúra, a költségek és az erőforrások realitása miatt korlátok mindig léteznek és létezni is fognak.

A továbbiakban az intézményi kommunikáció modernizálása kapcsán - a korábbi elemzésemnek megfelelően[441] - az európai parlamentek vonatkozásában hozok majd példákat.

5.4.1. INTÉZMÉNYI SOKSZÍNŰSÉG - PARLAMENTI KÖNYVTÁRAK

A parlamenti hivatalok szervezetében és az intézményi modernizálása kapcsán, fontos megemlíteni azokat a parlamenti (könyvtári) szolgáltatásokat, amelyek a parlamentarizmus hagyományait gyűjtik össze, és mutatják be a jövő generációja számára. A parlamenti könyvtárak az adott parlament dokumentumainak legteljesebb nyilvános gyűjteménye, de megtalálhatók állományában a külföldi parlamentek dokumentumai is. A könyvtár által kínált

[441] Észak-Európa vonatkozásában: Svédország, Dánia, Finnország, Közép-Európa vonatkozásában: Ausztria, Szlovénia, Csehország, Nyugat-Európa vonatkozásában: Andorra, Monaco, Belgium, Dél-Európa vonatkozásában: Spanyolország, Portugália, Olaszország, Délkelet-Európa vonatkozásában: Bulgária, Görögország, Ciprus.

szolgáltatások függhetnek a parlamenti adminisztráció megszervezésétől: a könyvtár egy nagyobb osztályhoz vagy önálló osztályhoz tartozhat.[442] Ha a könyvtár például egy nagyobb részleg része, akkor a könyvtár feladata lehet az iratok, törvényjavaslatok és törvények kiadása és karbantartása, valamint az országgyűlési képviselők és a polgárok számára a hozzáférhetővé tétel is. A parlamenti kutatási szolgálatok a könyvtár részét képezhetik, de kezelhetők a könyvtártól elkülönülten, ugyanazon osztályon vagy önálló egységként. A kínált szolgáltatások köre és típusa a rendelkezésre álló erőforrásoktól is függ. Egy kis könyvtár néhány alkalmazottal valószínűleg nem fogja tudni ugyanazt a szolgáltatást kínálni, mint egy nagy és jól felszerelt könyvtár.[443]

Az IPU Parlamenti Innovációs Központja (Centre for Innovation in Parliament, a továbbiakban: CIP) jelentős szerepet játszik a parlamenti könyvtárak együttműködésének az elősegítésében. A parlamentek számos parlamentközi hálózatból is profitálnak, mint például a Könyvtári Egyesületek és Intézmények Nemzetközi Szövetsége (International Federation of Library Associations and Institutions, a továbbiakban: IFLA). Ezek az együttműködési hálózatok támogatást és tudásmegosztási lehetőségeket kínálnak, segítve a parlamenteket kapacitásaik megerősítésében és egymástól való tanulásban. Az IPU *„World e-Parliament Report 2024”* jelentése alapján a parlamenti könyvtárak 72%-a rendelkezik online katalógussal és 69%-uk automatizálja a beszerzési katalógusokat. A többség (87%) digitális adattárakat kezel, míg 81%-uk online folyóiratokra és adatbázisokra fizet elő. A felmérés alapján a parlamentek kisebb hányada fogadott el olyan feltörekvő technológiákat, mint a „nyílt adatok” (46%) és a mesterséges intelligencia (MI) kutatási eszközei (13%), ami azt mutatja, hogy van lehetőség a további alkalmazásra. Az elemzési adatok továbbá azt is mutatják, hogy sok könyvtár aktívan dolgozik automatizálási képességeinek növelésén. Ahogy a könyvtárak tovább fejlesztik technológiai infrastruktúrájukat, várhatóan további automatizált rendszerek bevezetésére kerül sor a működés ésszerűsítése, valamint a digitális gyűjteményekhez és szolgáltatásokhoz való zökkenőmentes hozzáférés biztosítása érdekében. [444]

[442] A rendszerváltozást követően az Országgyűlés Könyvtára a törvényhozás könyvtáraként megőrizte nyilvános közkönyvtári és országos tudományos szakkönyvtári feladatait is. Kezdetben még, mint Képviselő-tájékoztatási osztályként, könyvtári dokumentumokkal és információkkal látta el a képviselőket és szakértőiket, a frakciókat, a bizottságokat, valamint a hivatal dolgozóit, 2010-től, önálló főosztállyá vált.

[443] Irányelvek a Parlamenti Kutatási Szolgálatokhoz, IFLAPARL és az Interparlamentáris Unió, 2015. https://repository.ifla.org/items/b71cd114-a2c3-4dc9-813e-f7c253074021(Letöltés ideje: 2024.10.25.)

[444] IPU:World e-Parliament Report 2024. p. 28. file:///C:/Users/user/Downloads/20241008_IPU_World_eParliament_2024_EN-Proof4%20(1).pdf (Letöltés ideje: 2024.10.25.)

Mivel a parlamenti könyvtárak egyre inkább a digitális forrásokra és a távoli hozzáférésre támaszkodnak, számos online eszközt és szolgáltatást alkalmaznak a felhasználói igények kielégítésére. Emellett egyes parlamenti könyvtárak feladata a parlament történetének (múltbeli tagnyilvántartások, tagok iratai) gondozása is, és sok olyan programjuk van, amelyek speciális gyűjtemények vagy gyűjtemények közzétételére és népszerűsítésére szolgálnak olyan konkrét témákban, amelyek fontosak lehetnek egy törvényhozási ülés során vagy egy különleges alkalomra (például nemzetközi találkozó, évforduló stb.). Egyes parlamentekben a parlamenti irattár a könyvtár alosztálya, míg máshol a levéltár külön szolgáltatás.[445] Az ilyen szolgáltatások speciális készségeket és erőforrásokat igényelhetnek.[446]

A legtöbb könyvtár referencia- és/vagy információs szolgáltatást nyújt, azaz a parlamenti képviselők kérdéseire adott időben, pontos tájékoztatást nyújt. Ezek magukban foglalhatnak tényekre, elérhetőségekre vagy cikkekre vonatkozó közvetlen kéréseket, vagy lehetnek összetett kérések, amelyek átfogó szakirodalmi keresést foglalnak magukban. A referencia- és információszolgáltatás magában foglalja a parlamenti képviselők (vagy munkatársai) segítését a megfelelő információforrások megtalálásában, hogy saját maguk is kereshessenek. Ez történhet személyes válaszadás formájában telefonon vagy e-mailben, vagy visszatérő kérdések esetén bibliográfiák és információs útmutatók készítése formájában, amelyeket a felhasználók önkiszolgálása céljából feltesznek a könyvtár weboldalára. Számos parlamenti könyvtár a hírkurátori szolgáltatásokkal is támogatja a parlamenti képviselők aktuális tájékozottságának igényét.[447]

Ami a könyvtári és levéltári funkciókat illeti, az elemzésből kiderül, hogy a parlamentek 74%-a vezetett be rendszert a parlamenti dokumentumok digitális archiválására, 61%-a pedig a könyvtári erőforrások kezelésére. Ezek a számok viszonylag stabilok maradtak, vagy enyhe növekedést mutattak az előző évekhez képest, tükrözve a parlamenti információk megőrzésének és az azokhoz való hozzáférés biztosításának fontosságát.[448]

---

[445] Az Országgyűlés tevékenysége során keletkezett iratokat elsődlegesen a hivatali központi irattár gyűjti és kezeli, majd 15-20 éves irattári kezelés után a maradandó értékű, válogatott irategyütteseket átadja a budai Várban - 2012 óta új néven - működő Magyar Nemzeti Levéltárnak. 1991-ben alakult újjá az Irattári és levéltári osztály, amely majd 20 éven keresztül levéltári jellegű tevékenységet is folytatott, 2011-től pedig már Iratkezelési osztály néven látja el az Országgyűlés központi irattározását.

[446] IPU: Guidelines for Parliamentary Libraries 3rd edition p.18.
file:///C:/Users/user/Downloads/GuidelinesDraftConsolidated22June2022_accesible_EW_July_19_JA.pdf (Letöltés ideje: 2024.10.30.)

[447] Uo. i.m. p.17.

[448] IPU:World e-Parliament Report 2024.i.m. p. 41.

Pár európai példát szeretnék bemutatni a parlamenti könyvtárok működése és azok technikai fejlődése kapcsán.

Észak-Európa vonatkozásában láthatjuk, hogy a svéd parlament könyvtárában megtalálható a *Riksdag* összes kiadványa. Emellett nagy szakirodalmi gyűjteményük is van olyan területeken, mint a jog és a társadalomtudományok. A könyvtárban szakterületenként folyóiratokat, nyilvános kiadványokat, valamint ENSZ- és EU-anyagokat is találhatóak.[449]

A többi parlamenthez hasonlóan a dán parlamentnek, a *Folketingnek* is van könyvtára. A dán parlamenti könyvtár átfogó szolgáltatást nyújt a politikai és parlamenti munkával kapcsolatban. A könyvtár kiterjedt digitális és nyomtatott anyaggyűjteményt tart fenn, emellett hozzáférést biztosít szakmailag releváns információs forrásokhoz és szolgáltatásokhoz, beleértve olyan digitális forrásokat, mint az újságok, folyóiratok, hírportálok, újságarchívumok és jogi gyűjtemények.[450]

A finn parlamentben pedig működik egy „Parlamenti Könyvtár Információs Szolgálat", amely a parlamenti könyvtár információs szolgálata a jogi, a társadalmi és a parlamenti információkat érintő kérdésekben, valamint a nemzetközi szervezetek és az EU anyagaiban végez információkeresést. Online lehetőséget biztosít arra, hogy kérdéseket lehessen feltenni. A gyakran ismételt kérdésekre és az általános érdeklődésre számot tartó kérdésekre ad válaszokat a weboldalon, amelyet névtelenül tesznek közzé, hogy a kérdezőt ne lehessen beazonosítani.[451]

Közép-Európa vonatkozásában példa lehet az osztrák parlament, ahol a parlamenti könyvtár alapítása óta a gyűjtemény több mint 400 000 kötetesre bővült. Belföldi és külföldi parlamenti írásokat, jogi közlönyöket és rendeletgyűjteményeket, legfelsőbb bírósági határozatokat, valamint alapvető műveket tartalmaz a jog, a politikatudomány és a parlamentarizmus, a politika, a közgazdaságtan, a társadalomtudományok és az európai integráció területén. Gyűjteménye ezenkívül mintegy 260 aktuális újságot és szakfolyóiratot, valamint számos e-

[449] A Riksdag Könyvtárról: https://www.riksdagen.se/sv/kontakt-och-besok/riksdagsbiblioteket/om-biblioteket/ (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[450]A dán parlament könyvtára: https://www.ft.dk/haandbog-i-folketingsarbejdet/indholdsfortegnelse/kapitel-10/afsnit-10-4 (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[451] A finn országgyűlési könyvtár: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/tietopalvelulta-kysyttya/Sivut/default.aspx (Letöltés ideje: 2025.05.12.)

könyvet, elektronikus folyóiratot és adatbázist is tartalmaz, amelyek külső felhasználók számára a helyszínen is elérhetőek.[452]

A cseh parlamentben például a klasszikus könyvek kölcsönzése mellett olyan kiterjedt elektronikus könyvtár és adatbázis is elérhető, mint például az *OECD iLibrary, EBSCO, CEEOL és Oxford Reference*[453], amelyek e-könyveket és e-periodikákat, valamint tényszerű információkat tartalmaznak a politikatudomány, a jog, a történelem, a közgazdaságtan, az oktatás és más társadalomtudományok területén, számos globális kiadótól.[454]

A magyar Országgyűlés Könyvtára szintén egy nagyon szerteágazó és folyamatosan fejlődő gyűjteménnyel rendelkezik, magyar és idegen nyelven több mint 700 ezer kötet,1050 folyóirat és hetilap, továbbá az egyedülálló Magyar Parlamenti Gyűjtemény és az Országgyűlés számos dokumentuma várja az olvasókat.[455]

A következő elemzési terület ***Nyugat-Európa*** volt, amely esetén megvizsgáltam a Német Bundestag Könyvtárát, amely (Library of the German Bundestag) 1949 óta működik, és ma mintegy 1,6 millió kötetes gyűjteménnyel rendelkezik, amely főként politika, közélet, jog, közgazdaság, társadalomtudományok és modern történelem témakörökben nyújt szakirodalmat. A Bundestag könyvtárának teljes katalógusa online elérhető, amely monográfiák, cikkek és egyéb dokumentumok keresésére használható. A könyvtár folyamatosan bővíti elektronikus publikációk, e-könvyek, e-folyóiratok, adatbázisok gyűjteményét, amely az intranetes rendszeren keresztül érhető el a parlamenti felhasználók számára.[456]

A Francia Nemzetgyűlés (Assemblée nationale) könyvtára hagyományosan a parlament tagjainak és munkatársainak szóló dokumentációs és referenciaközpont, amely parlamenti, jogi,

[452] Az osztrák parlamenti könyvtár https://www.parlament.gv.at/en/experience/library-and-archives/collections-services/index.html (Letöltés ideje: 2025.05.12.)
[453] OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development). EBSCO a világ egyik legnagyobb adatbázisát szolgáltatja, felületén több, különféle tudományterületet feldolgozó adatbázist tesz elérhetővé. A Central and Eastern European Online Library (CEEOL) a bölcsészet-, humán- és társadalomtudományok közép-, kelet- és délkelet-európai folyóiratainak és könyveinek teljes szövegű digitális repozitóriuma. Az Oxford Reference az Oxford University Press által indított kutatási webhely, amely nagyrészt a kiadott referenciaművekből, például szótárakból, enciklopédiákból és kísérőművekből tartalmaz bejegyzéseket.
[454] Cseh könyvtári szolgáltatások: https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=2000 Letöltés ideje: 2025.05.10.)
[455] Pelyach István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p. 276.
[456] Deutscher Bundestag: *The Library of the German Bundestag, hivatalos intézményi ismertető, elérhető*: https://www.bundestag.de/en/documents/library/library-197902
(Letöltés ideje: 2025.10.30.)

politikai és történelmi gyűjteményeket tartalmaz. A francia parlamenti könyvtáraknál nincs olyan közös, publikusan elérhető „digitális parlamenti könyvtár”, mint egy nemzetközi katalógus. A parlamenti gyűjtemények részben számítógépes katalógusokkal és digitális referenciarendszerekkel rendelkeznek, amelyeket a képviselők és személyzet használnak a kereséshez és kutatáshoz (ez a franciául beszerezhető katalógus és adatbázisokra épül). Történeti parlamenti dokumentumok digitális formában – például a Szenátus üléseinek naplója és egyes régi gyűjtemények digitalizálva elérhetők PDF formában publikusan vagy kutatási célra, beleértve a 20. századi anyagokat is. A francia állami nemzeti digitális könyvtár, a Gallica, amelyet a Bibliothèque nationale de France (BnF) üzemeltet, milliók számára elérhető online dokumentumgyűjtemény, ideértve könyveket, újságokat, fényképeket és hanganyagokat is, amikhez szabadon hozzá lehet férni kutatáshoz és jogi anyagok feldolgozásához is használható forrásként.[457]

Nyugat-Európa vonatkozásában megvizsgáltam a belga parlament könyvtári szolgáltatását is. A Szövetségi Parlament Könyvtárát a Képviselőház és a Szenátus közösen használja. A belga parlamenti könyvtár a lehető legteljesebb dokumentációs központtá vált mind a parlamenti képviselők és munkatársaik, mind a politikai csoportok és a szövetségi gyűlések munkatársai számára is.[458]

Dél-Európa vonatkozásában, a spanyol parlamenti könyvtárnak van egy „Digitális Gyűjteménye”, amely digitalizált dokumentumokból, az internetről rögzített dokumentumokból, valamint a digitális platformok forrásaiból áll. Ez utóbbihoz csak belső felhasználók férhetnek hozzá. A digitális dokumentumok növekedési üteme még nagyobb, mint a papíralapú dokumentumoké, mivel szinte minden folyóiratcikk digitális. A spanyol parlamenti könyvtári katalógus tartalmazza a dokumentumgyűjtemény összes rekordját, beleértve a digitálisakat is, így egy adott témában kereshető minden dokumentum, és lekérhetőek könyvek vagy cikkek, mindezt egyetlen katalógusból.[459]

[457] Bibliothèque nationale de France: *Gallica – The BnF Digital Library, hivatalos bemutatás, elérhető:* https://www.bnf.fr/en/gallica-bnf-digital-library
(Letöltés ideje: 2025.10.30.)
[458] A belga parlamenti könyvtári szolgáltatás https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/biblio&language=nl&story=present_biblio.xml (Letöltés ideje: 2025.10.30.)
[459] Több mint 82 000 dokumentuma van (2023. decemberi adatok) A spanyol Képviselők Kongresszusának Könyvtára https://www.congreso.es/es/cem/sobrebiblioteca (Letöltés ideje: 2025.05.15.)

A portugál parlament esetén a Passos Manuel Könyvtár, ahogyan 2017 októberében átnevezték, egy szakkönyvtár, amelynek fő célja a parlamenti munka bibliográfiai támogatása a nemzeti és nemzetközi tudományos és műszaki információk, valamint a média által előállított információk megszerzése, kezelése és terjesztése révén.[460]

Az olasz Szenátus Könyvtára a Képviselőház Könyvtárával együtt a Parlamenti Könyvtárközpont részét képezi, amelynek teljes gyűjteménye több mint 2 000 000 kötet. A parlamenti könyvtár a jogra és jogtörténetre, történelemre, politikatudományra, médiára és újságírásra, valamint parlamenti dokumentációra specializálódott. Emellett magában foglalja a legfontosabb önkormányzati és vállalati alapszabálygyűjteményt, valamint egy hatalmas újságkönyvtárat.[461]

Nem utolsó sorban érdemes megvizsgálni ***Délkelet-Európát*** is, például a bolgár parlamenti könyvtárat, amely több mint 350 ezer kötetnyi könyvvel és folyóirattal rendelkezik. A parlamenti könyvtár állományának területei: politikatudományok, jogtudományok, történelem, közgazdaságtan, társadalomtudományok, amelyek a képviselők és a parlamenti alkalmazottak információellátásának igényeihez igazítva vannak. A parlamenti könyvtár 1990 óta rendelkezik jogszabály-másolatok dokumentumgyűjteményével.[462]

A görög parlamenti könyvtár egy általános könyvtár, amelynek fő célja a parlamenti munka támogatása. Kifejezetten a parlamenti képviselőket és tudományos munkatársaikat, valamint a görög parlament összes szolgálatát támogatja, tájékoztatást nyújtva a parlamenti érdeklődésre számot tartó kérdésekről. Ugyanakkor nyitva áll a nyilvánosság számára is, akik megismerhetik a Parlament működését és a törvényhozási folyamatot, tájékozódhatnak a törvényjavaslatokról és a plenáris ülések vitáiról, valamint tanulmányozhatják a gyűjteményeket az olvasótermekben.[463]

Elemzéseim között volt még Ciprus, az Európai Unió egyetlen olyan tagországa, amely földrajzilag teljesen Ázsiához tartozik. A ciprusi parlament könyvtára például nemrégiben

[460]A portugál parlamenti könyvtár https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/BibliotecaPassosManuel.aspx (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[461] A Köztársaság Szenátusának Könyvtára, Giovanni Spadolini https://www.senato.it/relazioni-con-i-cittadini/biblioteca/la-biblioteca-del-senato-della-repubblica-giovanni-spadolini (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[462] A bolgár parlamenti könyvtár https://www.parliament.bg/bg/library (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[463] A görög parlamenti könyvtár: https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/I-Bibliothiki/ (Letöltés ideje: 2025.05.15.)

csatlakozott a KOHA[464]-hoz, amely egy nyílt forráskódú szoftver, amelyet eredetileg 1999-ben hoztak létre Új-Zélandon, és a mai napig több ezer könyvtár fogadta el világszerte. Ma a legfejlettebb nyílt forráskódú ILS-nek *(Integrated Library System)* számít a piacon, és úgy lett megtervezve, hogy a modern könyvtár bármely igényéhez alkalmazkodjon, és hatalmas számú dokumentumrekordot lefedjen. Olyan szabványokat használ, amelyek lehetővé teszik bármely más könyvtárkezelő szoftverrel való együttműködést. Webes környezetből kezelhető (egy egyszerű webböngészőn keresztül).[465]

Emellett fontos megemlíteni, – ami szorosan összefügg a könyvtári funkciókkal – hogy több vizsgált európai parlament és annak hivatala esetén elmondható, hogy (folyóirat, könyv) kiadói funkcióval is rendelkezik.[466] Például a portugál parlament rendelkezik hivatalos tudományos és politikai kiadványokkal, beleértve tanulmányokat, kutatásokat és szerkesztett dokumentumokat, amelyeket a parlament saját kiadásában tesz közzé. Kifejezetten portugál parlamenti folyóirat is létezik: a „Revista Parlamentar".[467] A görög parlament több kutatási és publikációs kiadványt is kiad és rendelkezik saját kiadványi sorozattal (pl. tanulmánykötetek, jogi elemzések). A görög Hellenic Parliament publications / Studies series formában rendszeresen jelennek meg parlamenti kiadványok, amelyek gyakorlatilag parlamenti kiadóként működnek.[468] A magyar Országház Könyvkiadó 2015 óta jelentet meg magyar és idegen nyelven történelmi, művészettörténeti, ismeretterjesztő és tudományos kiadványokat. Ezekben más-más perspektívából mutatja be a magyar törvényhozás történetét, az Országházat és a Kossuth Lajos teret. A magyar Országgyűlés Hivatalának eddigi egyik legnagyobb vállalása, hogy a magyar országgyűlés történetét tizenhárom kötetben feldolgozza, melyből már kilenc megjelent. A szakmai programok eredményeként 2013 óta tíz sorozat keretében közel száz magyar és több mint száz idegen nyelvű kiadvány látott napvilágot. Ezeket mind a Látógatóközpontban és Országgyűlés Könyvtárába és a nagyobb könyvesboltokban is meg lehet vásárolni.[469]

[464] A Koha egy új-zélandi fejlesztésű, teljeskörűen használható integrált könyvtári rendszer, az első, amely nyílt forráskódú, GNU General Public License alatt terjesztett, és így bárki számára szabadon és ingyenesen elérhető. Nevének jelentése ajándék, adomány maori nyelven. Lásd: https://koha-community.org/ (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[465] A ciprusi könyvtár: https://www.parliament.cy/el/library/library-general-info (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[466] Érdekesség, hogy a ciprusi könyvtár (kis létszáma ellenére is) rendelkezik kiadói funkcióval.
[467] Ld. bővebben: https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Paginas/Parliamentary-bookshop.aspx? (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[468] Ld. bővebben: https://www.hellenicparliament.gr/en/Enimerosi/Ekdoseis/ (Letöltés ideje: 2025.05.15.)
[469] PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában,* Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p. 277.

Régió	*Ország*	*Könyvtár fő jellemzői*	*Digitális szolgáltatások / adatbázisok*
Észak-Európa	Svédország	A Riksdag összes kiadványa, jogi és társadalomtudományi szakirodalom	Folyóiratok, nyilvános kiadványok, ENSZ- és EU-anyagok
	Dánia	A Folketing könyvtára a politikai és parlamenti munkát támogatja	Digitális újságok, folyóiratok, hírportálok, jogi gyűjtemények
	Finnország	Parlamenti Könyvtár Információs Szolgálat működik	Online kérdésfeltevés, EU- és nemzetközi anyagok keresése
Közép-Európa	Ausztria	Több mint 400 000 kötet; jog, politika, parlamentarizmus, EU-integráció	E-könyvek, e-folyóiratok, adatbázisok
	Csehország	Klasszikus könyvtári szolgáltatások mellett erős elektronikus háttér	OECD iLibrary, EBSCO, CEEOL, Oxford Reference
	Magyarország	Több mint 700 000 kötet, 1050 folyóirat, Magyar Parlamenti Gyűjtemény	Digitális gyűjtemények, parlamenti dokumentumok
Nyugat-Európa	Németország	Bundestag Könyvtára, kb. 1,6 millió kötet	Online katalógus, e-könyvek, e-folyóiratok, adatbázisok
	Franciaország	Nemzetgyűlés és Szenátus külön dokumentációs rendszerekkel	Digitális katalógusok, PDF-es történeti dokumentumok, Gallica
	Belgium	Képviselőház és Szenátus közös könyvtára	Dokumentációs központ parlamenti felhasználóknak
Dél-Európa	Spanyolország	Digitális Gyűjtemény digitalizált és internetes dokumentumokkal	Egységes katalógus digitális és papíralapú rekordokkal
	Portugália	Passos Manuel Könyvtár, parlamenti munka bibliográfiai támogatása	Tudományos, műszaki és médiaforrások kezelése
	Olaszország	Szenátus és Képviselőház könyvtára együtt, több mint 2 millió kötet	Parlamenti Könyvtárközpont
Délkelet-Európa	Bulgária	Több mint 350 000 kötet, jog, politika, történelem, gazdaság	Jogszabály-másolatok dokumentumgyűjteménye 1990-től
	Görögország	Általános könyvtár parlamenti munkatámogatással	Nyilvános hozzáférés, olvasótermek, törvényhozási dokumentumok
	Ciprus	Parlamenti könyvtár modernizálása	KOHA nyílt forráskódú integrált könyvtári rendszer

Összefoglaló táblázat a könyvtári szolgáltatásokról[470]

Összességében az elemzési adatokból és az európai példákból is láthatjuk, hogy a parlamenti könyvtáraknak fontos a digitális szolgáltatásokra való összpontosítás, mint például a tárhelyek, valamint a hozzáférési eszközök bővítése. Sok parlamenti hivatal azonban fejlettebb technológiákat is alkalmaz, például összekapcsolt adatok, hogy ezáltal javítsák és fejlesszék a rendelkezésre álló erőforrásaikat.

5.4.2. A PARLAMENTI DIPLOMÁCIA ÉS A PARLAMENTEK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉSI FÓRUMOK

Egy másik növekvő jelentőségű terület, amely nagyobb követelményeket támaszt a parlamenti adminisztrációval szemben, a parlamenti diplomácia és a parlamentek közötti együttműködési fórumok. A parlamentek közötti együttműködés és a parlamenti gyakorlatok nemzetközi összehasonlítása is egyre fontosabb szerepet kap, amelyben a parlamenti hivatalok és szakértői hálózatok közvetítő szerepet töltenek be az intézmények közötti tudásmegosztásban.[471] A parlamentek közötti együttműködések leginkább a szakmai információmegosztás és a kapacitásépítés miatt minősülnek értékes kapcsolatoknak. A parlamentközi együttműködések erősítése és tudásmegosztás lehetővé teszi a parlamentek és hivatalaik számára, hogy tanuljanak egymástól, megosszák egymással a bevált gyakorlatokat, és közösen kezeljék akár a digitális átalakulás közös kihívásait.

A parlamenti diplomácia színtere természetéből adódóan nem korlátozódik az előre egyeztetett és előkészített találkozókra. Informális tárgyalásokra lehetőség nyílik a nemzetközi szervezetekben, delegációk fogadásakor, vagy protokolláris rendezvények alkalmával. E téren kétségtelenül az Interparlamentáris Unió (IPU) tekinthető a legjelentősebb fórumnak, amely az intézményesített együttműködésre ad lehetőséget. Emellett hasonló funkciót tölt be az olyan nemzetközi szervezetek parlamenti közgyűlése, mint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), az Európa Tanács, a NATO, a Visegrádi Négyek, vagy éppen a Közép-európai Kezdeményezés, a Frankofón Parlamenti Közgyűlés, az Euro-Mediterrán Parlamenti Közgyűlés, a Kárpát-medencei magyar Képviselők Fóruma (KMKF).[472]

[470] Készült a fentebb kifejtett források alapján.
[471] SZABÓ Zsolt: *New Parliaments, New Problems, New Journal*. International Journal of Parliamentary Studies 1.2021. p. 1–5.
[472] Az Országgyűlés hivatalos honlapja https://www.parlament.hu/ (Letöltés ideje: 2024.11.10)

A nemzetközi színtéren együttműködési fórumként még példaként szeretném kiemelni a Nemzetközi Parlamenti Kongresszust[473] (International Parliamentarians' Congress, továbbiakban: IPC). A diplomácia természetesen a végrehajtó hatalom hagyományos területe, amelyet államfők, külügyminiszterek és diplomaták irányítanak. Valójában deklaratív és titkos jellegéből adódóan a kül- és biztonságpolitika hagyományos olyan terület, ahol a parlamentek befolyása korlátozott, bár ezen a területen jelentős alkotmányos eltérések vannak. Maguk a parlamentek és azok hivatalai azonban kialakították azt a gyakorlatot, hogy külpolitikai ügyekkel foglalkozzanak. Ahogy korábban említettem a hivatali szervezetrendszer vizsgálatánál, külön szervezeti egységként jelenik meg a külügyi részleg, ahol általában nemzetközi és európai uniós ügyekben járatos külügyes és protokollszakemberek, rendezvényszervezők, sajtószakemberek dolgoznak. Ezért különféle nemzetközi és regionális fórumok jöttek létre, amelyek elősegítik a parlamentek képviselői közötti rendszeres eszmecserét. Az IPC lehetőséget kínál a parlamenti képviselőknek – és munkatársaiknak –, hogy tanuljanak saját tapasztalataikból, kialakítsák a legjobb gyakorlatokat, és azonosítsák a közös cselekvés lehetőségeit.[474]

Az IPC bizonyos mértékig intézményesült olyan nemzetközi szervezetek munkája révén, mint az Interparlamentáris Unió (IPU), vagy olyan regionális kezdeményezések által, mint az Interparliamentary Exchange (továbbiakban: IPEX), az EU „parlamentközi csereplatformja".[475] Az IPEX egy digitális rendszerszintű hálózat, valamint az információk és a legjobb gyakorlatok megosztásának fontos fóruma. Az IPEX-nek arra kell törekednie, hogy az EU-val kapcsolatos ügyek egyablakos ügyintézője legyen a parlamentközi kapcsolatok keretében. Az IPEX-nek a 2024–2026-os munkaprogramjában folytatnia kell a korábbi filozófiáját, és arra kell törekednie, hogy felhívja a figyelmet a parlamentközi együttműködésben betöltött szerepére, foglalkozzon a felhasználók igényeivel, biztosítsa az adatbázis technikai pontosságát és hasznosságát, valamint a teljes hálózat elérhetősége és megbízhatósága.[476]

Ezek a nemzetközi információcserék/hálózatok megkövetelik más országok politikai és alkotmányos rendszerének ismeretét, a diplomácia világába való bekapcsolódás magas fokú

[473] A Nemzetközi Parlamenti Kongresszus (IPC) egy transzkontinentális platform, amely a nemzeti parlamentek egyes képviselőiből áll, szerte a világon, akik egyesülnek azzal a céllal, hogy közösen megoldják a globális és regionális kérdéseket, amelyek változatlanul érintik az egész emberiséget.
[474] International Parliamentarians' Congress,IPC : https://ipcongress.org/about-us/ (Letöltés ideje: 2024.10.30.)
[475] A nemzeti parlamentek, az Európai Parlament, valamint a tagjelölt országok és a volt tagállamok parlamentjei általános tájékoztatást adnak parlamenti struktúráikról és az uniós ügyek kezelésének eljárásairól.
[476]IPEX gördülő munkaprogram 2024-2026. https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/parliaments/static/8a8639977b0a853a017b107101850047 (Letöltés ideje: 2024.10.30.)

politikai érzékenységét, a szükséges nyelvtudás meglétét, valamint a nemzeti határokon átnyúló személyes hálózatokra támaszkodó vagy azok létrehozásának képességét. Így fontos a parlamenti hivatalok külügyi részlegen dolgozó munkatársainak az állandó továbbképzése, fejlődése. Mivel ezeknek a szervezetekben a megválasztott tagok általában a „hazai" felhasználóira összpontosítanak, ez gyakran nem csak a parlamenti adminisztráció feladata, hogy támogassák a képviselőket a nemzetközi tevékenységeikben, hanem az is, hogy kezdeményezzék az ilyen kapcsolatok létrehozását. [477]

Az európai példákat áttekintve ***Dél-Európában*** az olasz parlament (Képviselőháza) elkötelezett az EU-n belüli parlamentek közötti együttműködés biztosításában, és – a fentebb említett – az adminisztratív együttműködés keretében kiemelten fontosnak tartja, az IPEX-et, amelynek célja az Európai Unió valamennyi parlamentje közötti elektronikus dokumentum- és információcsere megvalósítása.[478] ***Közép-Európa*** vonatkozásában például az osztrák parlament is elkötelezett az együttműködések terén, így többek között politikai és adminisztratív szinten valósít meg eszmecseréket.[479] De például ***Észak-Európa*** esetében a svéd parlament vonatkozásában körülbelül 100 parlamenti képviselő vesz részt a Riksdag (kilenc különböző parlamenti közgyűlésbe) delegált küldöttségében (például: IPU,EBESZ,PACE[480]). A közgyűlések célja többek között a parlamenti képviselők közötti hálózatok kiépítése, tapasztalatcsere megteremtése és a kiválasztott területeken végzett fejlesztések érdekében végzett munka.[481] ***Nyugat-Európa*** esetében, például a Bundestag is részt vesz az Inter-Parliamentary Union (IPU) nemzetközi parlamenti szervezetben, emellett a német Bundestag gyakran részt vesz európai szintű informális és formális partnerhálózatokban, például: a European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), amely európai parlamenti kutatási és dokumentációs tapasztalatcserét segít elő; az IPEX európai parlamentközi információcsere-hálózat, amely megkönnyíti a nemzeti parlamentek közötti jogalkotási információk megosztását.[482] ***Délkelet-Európa*** esetében is a görög parlament aktív szerepet játszik a parlamentközi együttműködésekben mind európai, mind nemzetközi szinten. Tagja és

[477] Thomas CHRISTIANSEN, Elena GRIGLIO, Nicola LUPO: *A Global Perspective on the Role of Parliamentary Administrations* In: The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations, 2023. p. 10.
[478] Az olasz Képviselőház parlamentközi együttműködései: https://europa.camera.it/cooperazione-interparlamentare (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[479] Az osztrák parlament Nyugat-Balkánnal, keleti partnerségekkel, a szubszaharai Afrika kiválasztott országaival is törekszik a partnerségi együttműködésekre. Az osztrák parlamenti együttműködések: https://www.parlament.gv.at/en/eu-international/cooperations/ (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[480] PACE: Parliamentary Assembly of the Council of Europe
[481] A svéd parlamenti közgyűlések: https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-internationella-arbete/parlamentariska-forsamlingar/ (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[482] Lásd bővebben: https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about (Letöltve: 2025.05.17.)

rendszeres résztvevője az Európai Unió parlamentjeinek konferenciáinak (COSAC), ahol az uniós jogalkotás parlamenti ellenőrzésében működik együtt más nemzeti parlamentekkel és az Európai Parlamenttel.[483] A cél minden parlament esetében a parlamenti szolgálat és kommunikáció erősítése.

A magyar parlament is kiemelten fontosnak tartja a nemzetközi életbe való erős jelenlétet, amelyből eredően kulcsfontosságú szerep hárul a diplomaták és országgyűlési képviselők állami diplomácián kívüli tevékenységükre. A magyar parlament és annak hivatala külügyi tevékenységét a rendszerváltozást követően három fő feladat határozta meg: egyrészt az alkotmányos fejlődés folyamatának, ezen belül az Országgyűlés tevékenységének megismertetése külföldön, másrészt a tapasztalatszerzés, harmadrészt a demokratikus világ korábban számunkra zárt intézményeibe, a nemzetközi parlamentközi szervezetekbe való hatékony beilleszkedés a nemzetközi kapcsolatok révén. [484] Emellett az Országgyűlés Hivatala már 1992 óta részt vesz a Parlamenti Kutatás és Dokumentáció Európai Központja (ECPRD) által koordinált parlamentközi együttműködésekben is. Ennek egyik fő formája az ECPRD honlapján működő, angol nyelvű levelezőrendszer. A résztvevők kérdéseket küldenek a többi parlamentnek, illetve megválaszolják a nekik címzett kérdéseket. Az ECPRD évente szemináriumok szervez a parlamenti hivatalok munkatársainak négy szakterületen: parlamenti gyakorlat és eljárások, kutatószolgálatok, könyvtárak és archívumok, információs és kommunikációs technológiák, gazdasági és költségvetési ügyek.[485]

Összegzésként láthatjuk, mennyire fontos a parlamenteknek és azok hivatalainak a nemzetközi kapcsolatok ápolása, építése, amely révén ők maguk is erősödhetnek. Ezek a kapcsolatok nemcsak politikai szempontból fontosak, hanem a funkcionális, adminisztratív munkatársak számára is sok fejlődési és tanulási lehetőségeket biztosítanak.

5.4.3. A PARLAMENTI HONLAPOK STRUKTÚRÁJA

Az információs társadalom fejlődése – a korábban kifejtettek alapján – a parlamentek működését is átalakítja, és a hagyományos törvényhozási intézmények mellett egyre inkább megjelenik az úgynevezett „e-parlament”**,** amely a digitális kommunikációs és információs

[483] Lásd bővebben: https://www.hellenicparliament.gr/en/diethneis-drastiriotites/diethnes-perivallon/diethneis-organismoi/ (Letöltve: 2025.05.17.)
[484] SOLTÉSZ István (szerk.): *Az Országgyűlés*; Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010. p. 248.
[485] Évente 5-8 alkalommal, 2012-ben az információs és kommunikációs technológia, 2015-ben pedig kutatószolgálati és könyvtári terület számára rendezett szemináriumot Budapesten. PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában*, Országház Könyvkiadó, Budapest 2024. p.262.

technológiák alkalmazására épül. Az „e-parlament” nem pusztán technológiai fejlesztést jelent, hanem a parlamenti működés új modelljét, amelynek célja a döntéshozatal átláthatóságának növelése, az információkhoz való hozzáférés javítása és az állampolgári részvétel erősítése. Az elektronikus parlamenti rendszerek lehetővé teszik a parlamenti dokumentumok gyorsabb kezelését, a törvényhozási folyamat nyomon követését, valamint a parlamenti munka digitalizálását. Emellett az „e-parlament” a parlament és a társadalom közötti kapcsolatot is átalakítja, mivel az internet és az online kommunikáció révén az állampolgárok könnyebben hozzáférhetnek a parlamenti információkhoz, és nagyobb mértékben követhetik a parlamenti döntéshozatalt.[486]

A vizsgált európai parlamentek vonatkozásában láthatjuk, hogy a legtöbb parlament esetén naprakész, friss információkat találunk a hivatalos parlamenti honlapokon.[487] A honlapokon nemcsak a törvényalkotás felépítését és annak működését követhetjük végig, hanem számos információt szerezhetünk a hivatali szervezetrendszerről is. A legtöbb vizsgált parlament esetén megállapítható, hogy a hivatali szervezetrendszer felépítése (organogramja)[488] megtalálható a parlament saját honlapján. A parlamenti honlapokon áttekinthetjük a parlamentek közösségi médiában való aktív jelenlétét, ezen elérhetőségek honlapon való feltüntetését, a fotó/videótartalmak naprakészséget és az élő közvetítéseket is. Minden vizsgált parlament esetén elmondható, hogy a honlapok tartalmaznak fotó és videótartalmakat, az eltérés a friss, naprakész tartalmak és azok minősége között lehetnek. Érdekesség, hogy a parlamentek honlapja milyen struktúra szerint van felépítve, például egy-egy parlamenti hivatalhoz tartozó szervezeti egység egy kattintással egy másik (új) honlapon jelenik meg.[489]

Az élő közvetítések is mind a digitalizáció előrehaladással fejlődnek. A régebben klasszikusan tv-ben leadott közvetítések helyett, ma már a honlapon egy kattintással elindulhatnak az élő közvetítések, így első kézből követhetjük végig a plenáris üléseket vagy a sajtótájékoztatókat. A közösségi média platformok megjelenése, mint a Facebook vagy Youtube is ezeket a

[486] CABRERA, Alvaro: *The E-parliament*. In: Soltész, István (szerk.): The Hungarian National Assembly. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2009. p. 155–159.
[487] Lásd bővebben: ORBÁN Anna: *Dokumentumkezelés és tájékoztató rendszerek a közigazgatásban*. BCE Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2006. p. 85-96.
[488] Lásd bővebben: JÓZSA Zoltán: *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei* In: „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése" című projekt keretében készült el és jelent meg. NKE, 2014. p. 4.
[489] Ilyen a magyar parlamentnek a Múzeum, Könyvtár, Kiadó hivatalos weboldala, így fotók/videók külön-külön strukturált oldalakon találhatóak meg. Ezzel ellentétben a szlovák parlament honlapján egy „fül” alatt találhatóak mindezek.

folyamatokat segítik. Fontos megjegyezni, hogy legtöbbször ezek az élő közvetések rögzített tartalmak is, amelyek a videótárakba kerülnek fel, miután lement az élő közvetés.[490]

A parlamenti nyilvánosság egyik alapvető dimenzióját az akadálymentesítés[491] képezi, amely a digitális tartalmak minden felhasználó számára történő hozzáférhetőségének biztosítását szolgálják. E cél érdekében számos parlament olyan intézkedéseket vezetett be, mint a feliratozás, a hangos leírások és a felhasználóbarát digitális felületek kialakítása, lehetővé téve ezzel, hogy a fogyatékkal élő személyek teljeskörűen részesülhessenek az információs erőforrásokból.

Az akadálymentesség nemcsak technikai kérdés, hanem demokratikus alapelv is, hiszen biztosítja az információhoz és a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést. Az akadálymentesítés nem csak a fogyatékossággal élőknek hasznos, hanem minden felhasználó számára kényelmesebbé és átláthatóbbá teszi a böngészést. A gyakorlatban az akadálymentesség folyamatos fejlesztést igényel, hiszen a technológiák és a felhasználói igények is változnak. A valódi cél nem csupán a minimumkövetelmények teljesítése, hanem egy befogadóbb, mindenki számára nyitott digitális környezet megteremtése. Így a honlapok akadálymentesítése a digitális demokrácia és a társadalmi esélyegyenlőség alapvető eszköze.[492]

A parlamentek és azok hivatalai kiemelten a weboldalakat és a közösségi média platformokat alkalmazzák az információk terjesztésére és az állampolgári részvétel ösztönzésére. A videótartalom, az élő közvetítés és a televíziós közvetítés jelentős szerepet tölt be a parlamentek digitális médiastratégiáiban.[493]

---

[490] Az Európai Unió 2000-ben alkotta meg a platformokat szabályozó elektronikus kereskedelemről szóló irányelvét: *Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelv (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól* Lásd bővebben: Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv https://eur lex.europa.eu/legalcontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0031&from=EN (Letöltés ideje: 2025.05.17.)

[491] Az akadálymentesítési nyilatkozat egy olyan dokumentum, amelyben egy honlap vagy mobilalkalmazás üzemeltetője (általában közszolgáltató szervezet) leírja, hogy a weboldala vagy alkalmazása mennyire felel meg a „közszférabeli" honlapok és mobilalkalmazások akadálymentesítéséről szóló adott ország törvényében előírt követelményeinek.

[492] Lásd bővebben: Monitoring website accessibility: Evaluating current approaches and a proposal for improvements - Journal of Accessibility and Design for All (2023) https://www.jacces.org/index.php/jacces/article/view/485 (Letöltés ideje: 2025.05.17.)

[493] Lásd bővebben: Sofia SERRA-SILVA: *How parliaments engage with citizens? Online public engagement: a comparative analysis of Parliamentary websites* https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2021.1896451?scroll=top&needAccess=true (Letöltés ideje: 2025.05.17.)

Észak-Európa esetén a svéd parlament honlapja kifejezetten strukturált és adatközpontú rendszerként működik, amely elsősorban a törvényhozási munka átlátható bemutatását szolgálja. A weboldalon a törvényjavaslatok, bizottsági jelentések, parlamenti viták és jegyzőkönyvek jól elkülönített adatbázisokban érhetők el, fejlett keresési lehetőségekkel. A tartalmi fókusz egyértelműen a jogalkotási folyamat követhetőségén van, amely hasonló a dokumentumban leírt cseh képviselőházi modellhez. Digitális szolgáltatások tekintetében a rendszer lehetővé teszi a parlamenti ügyek státuszának követését, valamint a dokumentumok közötti összefüggések feltárását. Multimédiás szempontból élő közvetítések és archivált videók állnak rendelkezésre, amelyek jól strukturáltan visszakereshetők. Nyelvileg a honlap erős angol felülettel rendelkezik, azonban a részletes joganyag svéd nyelvű.[494]

A dán parlament honlapja kiegyensúlyozza a szakmai és a közérthető tartalmakat. A törvényjavaslatok, parlamenti kérdések és szavazások részletesen nyomon követhetők, ugyanakkor a rendszer hangsúlyt fektet az állampolgárok számára is érthető magyarázatokra. Digitális szempontból a honlap jól strukturált, átlátható menürendszerrel rendelkezik, és biztosítja a parlamenti munka folyamatának lépésről lépésre történő követését. Multimédiás tartalmak (videók, közvetítések) rendszeresen frissülnek. Az angol nyelvű tartalom jól kiépített, de a részletes dokumentumok dánul érhetők el.[495]

A finn parlament honlapja az egyik legfejlettebb digitális megoldásokat alkalmazó rendszer. A tartalom erősen adatvezérelt, és a parlamenti információk nemcsak olvasható, hanem strukturált, gépileg feldolgozható formában is elérhetők. A jogalkotási dokumentumok és parlamenti események részletesen követhetők, a rendszer integrált adatbázisokra épül. Multimédia szempontjából az ülések közvetítése és archiválása magas színvonalú. Nyelvi szempontból finn és svéd mellett angol nyelvű felület is rendelkezésre áll, de a részletes tartalom itt is nemzeti nyelven dominál.[496]

Közép-Európában az osztrák parlament honlapja a kétkamarás rendszernek megfelelően épül fel, és jól elkülöníti a törvényhozási és intézményi információkat. A tartalmi fókusz a jogalkotási folyamat bemutatásán van, de hangsúlyos az állampolgárok tájékoztatása is. Digitális szolgáltatások közé tartozik a törvényjavaslatok követése és a parlamenti események

[494] Lásd bővebben: Riksdag: Documents and laws, https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/ (Letöltés ideje: 2026.02.26.)
[495] Folketing: Official website, https://www.ft.dk (Letöltés ideje: 2026.02.26.)
[496] Eduskunta: Official website, https://www.eduskunta.fi (Letöltés ideje: 2026.02.26.)

nyomon követése. Multimédia: élő közvetítések és videók rendelkezésre állnak. Nyelv: német dominancia, korlátozottabb angol felület.[497]

A cseh parlament két kamarájának – a Képviselőháznak (psp.cz) és a Szenátusnak (senat.cz) – külön hivatalos weboldala van.[498] A Képviselőház oldala erősen a törvényhozási munkára koncentrál: törvénytervezetek, napirendek, bizottsági anyagok és élő közvetítések állnak a középpontban. A Szenátus weboldala inkább a közönségbarát kommunikációt és a hírszolgáltatást helyezi előtérbe. Mindkét portál kínál szervezeti ábrákat és hivatalos dokumentumokat, amelyek növelik az átláthatóságot. A cseh parlament esetén van egy „Országgyűlés Információs Rendszer" (Informační systém Parlamentu: ISP), amely lehetővé teszi többek között a Képviselőház honlapján az adatok változásának nyomon követését, így pl. elérhetőek a változások a parlamenti iratok vagy a képviselőkkel kapcsolatos információk kapcsán.[499] A cseh Szenátus honlapján a videók, fotók naprakészek, a szenátusi ülések, a sajtótájékoztatók konferenciaelőadások is mind külön lapfül alatt, frissen vannak feltöltve. A videók könnyen elindulnak, jó minőségű felvételek.[500] Csehországban elérhető egy átfogó elektronikus könyvtár és adatbázis-hálózat, amely olyan forrásokat foglal magában, mint az OECD iLibrary, az EBSCO, a CEEOL és az Oxford Reference[501]. Ezek a platformok e-könyveket, elektronikus folyóiratokat és hiteles adatokat biztosítanak a politikatudomány, a jog, a történelem, a közgazdaságtan, az oktatás és más társadalomtudományi területek számára, számos nemzetközi kiadó közreműködésével. A cseh parlament mindkét honlapján találhatóak angol nyelvű bemutatók és alapinformációk, de a Digitális Repository (a parlamenti dokumentumok nagy gyűjteménye) elsősorban cseh nyelvű.[502]

A magyar Országgyűlés hivatalos honlapja (parlament.hu) komplex portál, amely többféle célközönséget szolgál ki. A főoldal kiemelten tartalmazza a legfrissebb plenáris és bizottsági ülésekhez kapcsolódó híreket, közleményeket, napirendeket. A menürendszerben külön

[497] Austrian Parliament: Official website, https://www.parlament.gv.at (Letöltés ideje: 2026.02.26.)
[498] A cseh Képviselőház honlapja https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?akk=4 Cseh Szenátus honlapja: https://www.senat.cz/(Letöltés ideje: 2026.02.26.)
[499] A cseh Országgyűlési Információs Rendszer https://www.psp.cz/sqw/isp.sqw (Letöltés ideje: 2026.02.26.)
[500] A cseh Szenátus honlapja https://www.senat.cz/cinnost/index.php?ke_dni=21.09.2025&O=15(Letöltés ideje: 2026.02.26.)
[501] OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development). EBSCO a világ egyik legnagyobb adatbázisát szolgáltatja, felületén több, különféle tudományterületet feldolgozó adatbázist tesz elérhetővé. A Central and Eastern European Online Library (CEEOL) a bölcsészet-, humán- és társadalomtudományok közép-, kelet- és délkelet-európai folyóiratainak és könyveinek teljes szövegű digitális repozitóriuma. Az Oxford Reference az Oxford University Press által indított kutatási webhely, amely nagyrészt a kiadott referenciaművekből, például szótárakból, enciklopédiákból és kísérőművekből tartalmaz bejegyzéseket.
[502] A cseh könyvtári szolgáltatások https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=2000 (Letöltés ideje: 2026.02.26.)

szekciót kaptak az aktuális törvényalkotási folyamatok, a benyújtott irományok és a szavazási jegyzőkönyvek. Elérhetőek az országgyűlési képviselők adatlapjai, amelyek tartalmazzák a frakció-hovatartozást, felszólalásokat és a bizottsági tagságokat. Külön rovat szól a látogatóknak, ahol az Országház megtekintésének feltételei, jegyvásárlási információk és diákprogramok is megtalálhatók. A parlamenti oldal hozzáférést biztosít az archív anyagokhoz is, például a korábbi ciklusok jegyzőkönyveihez és törvényhozási dokumentumaihoz. A magyar Országgyűlési Könyvtár digitális gyűjteményében elérhetők többek között a történeti parlamenti dokumentumok (naplók, irományok, házszabályok, almanachok 1861–1990 közötti időszakból), valamint muzeális jogforrások és közlönyök is. Az Országgyűlés honlapja, különösen a Parlament Könyvtár rendelkezik angol nyelvű tájékoztató oldalakkal. Ugyanakkor (ahogy a vizsgált többi parlament esetén is) a részletes törvényjavaslatok, jegyzőkönyvek és bizottsági anyagok elsősorban magyarul érhetők el. [503]

Nyugat-Európa kapcsán a német parlament honlapja az egyik legösszetettebb és legnagyobb mennyiségű információt kezelő rendszer Európában. A szerkezeti felépítés a parlament működésének komplexitását tükrözi: a törvényhozási folyamat különböző szakaszai (benyújtás, bizottsági munka, plenáris vita, szavazás) jól elkülönített, egymással összekapcsolt felületeken jelennek meg. A tartalmi fókusz egyértelműen a jogalkotási átláthatóságon van, ugyanakkor jelentős hangsúlyt kap a parlamenti kommunikáció is, például hírek, sajtóanyagok és magyarázó tartalmak formájában. Digitális szolgáltatások tekintetében a honlap fejlett keresőrendszert kínál, amely lehetővé teszi törvényjavaslatok, felszólalások és képviselői aktivitások részletes visszakeresését. Multimédia szempontból kiemelkedő a plenáris ülések élő közvetítése és archívuma, amely időbélyeggel ellátva visszakereshető. Nyelvi szempontból erős az angol nyelvű jelenlét, de a részletes dokumentumok döntően németül érhetők el.[504]

A francia parlament honlapja erősen a törvényhozási folyamat részletes bemutatására koncentrál. A szerkezeti felépítés lineáris logikát követ: a felhasználó könnyen nyomon követheti egy törvényjavaslat életútját a benyújtástól a végszavazásig. A tartalom különösen részletes a módosító javaslatok és parlamenti viták tekintetében, ami magas szintű átláthatóságot biztosít. Digitális szolgáltatások közül fontos a dokumentumok strukturált elérése és a parlamenti események követhetősége. Multimédia terén élő közvetítések és videóarchívumok állnak rendelkezésre, bár ezek kevésbé integráltak, mint az észak-európai

[503] A magyar Országgyűlés honlapja https://www.parlament.hu/(Letöltés ideje: 2026.02.26.)
[504] Deutscher Bundestag: Official website, https://www.bundestag.de (Letöltés ideje: 2026.02.26.)

rendszerekben. Nyelvi szempontból a francia dominál, az angol felület inkább tájékoztató jellegű.[505]

A belga parlament honlapja sajátos a többnyelvűség miatt, amely nemcsak kiegészítő funkció, hanem a rendszer alapvető szervezőelve. A tartalom francia, holland és német nyelven is elérhető, ami jelentősen növeli a hozzáférhetőséget. Szerkezetileg a honlap a komplex szövetségi rendszerhez igazodik, így az információk több intézményi szint között oszlanak meg. A tartalmi fókusz a törvényhozási dokumentáció és az intézményi működés bemutatása. Digitális szolgáltatások tekintetében a kereshetőség biztosított, de kevésbé fejlett, mint a német rendszerben. Multimédia jelen van, de nem domináns.[506]

Dél-Európa vonatkozásában a spanyol parlament honlapja kétkamarás rendszerhez igazodik, így a Képviselőház és a Szenátus külön weboldalon működik. Ez a szerkezeti megoldás a felhasználói élmény szempontjából fragmentáltabb rendszert eredményez. A tartalmi fókusz a jogalkotási folyamat dokumentálása, amely részletesen követhető, különösen a törvényjavaslatok és parlamenti viták esetében. Digitális szolgáltatások biztosítják a dokumentumok visszakereshetőségét, de a rendszerek közötti integráció korlátozott. Multimédia jelen van, főként élő közvetítések formájában. Nyelvileg a spanyol dominál.[507]

A portugál parlament honlapja egységesebb felépítésű, mint a spanyol vagy olasz rendszerek. A szerkezet logikus, a törvényhozási folyamat lépései könnyen követhetők. A tartalom egyensúlyt teremt a szakmai dokumentáció és a közérthető kommunikáció között. Digitális szolgáltatások közé tartozik a törvényjavaslatok követése és a parlamenti dokumentumok strukturált elérése. Multimédia és élő közvetítések szintén elérhetők. Az angol nyelvű felület jelen van, de korlátozott.[508]

Az olasz parlament honlapjai (képviselőház és szenátus) külön működnek, ami a rendszer széttagoltságát eredményezi. A tartalmi fókusz erősen a dokumentációra épül: törvényjavaslatok, viták, bizottsági anyagok részletesen elérhetők. Ugyanakkor a különálló rendszerek miatt a felhasználónak több felület között kell navigálnia. Digitális szolgáltatások

[505] Assemblée nationale: Official website, https://www.assemblee-nationale.fr (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[506] Belgian Federal Parliament: Official website, https://www.dekamer.be és/ https://www.senate.be(Letöltés ideje: 2026.04.26.)
[507] Congreso de los Diputados: Official website, https://www.congreso.es és Senado de España: https://www.senado.es (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[508] Assembleia da República: Official website, https://www.parlamento.pt (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

jelen vannak, de kevésbé integráltak. Multimédia (videók, közvetítések) biztosított. Nyelv: olasz dominancia.[509]

Délkelet- Európa kapcsán a bolgár parlament honlapja alapvetően a törvényhozási információk biztosítására koncentrál. A szerkezet egyszerűbb, kevésbé rétegzett, mint a nyugat-európai példák. A tartalom elsősorban jogszabályokra és parlamenti dokumentumokra épül. Digitális szolgáltatások jelen vannak, de korlátozottak, a keresési lehetőségek kevésbé fejlettek. Multimédia csak alap szinten jelenik meg. Az angol nyelvű tartalom korlátozott.[510]

A görög parlament honlapja fejlettebb a régió többi országához képest. A szerkezeti felépítés jól áttekinthető, a jogszabályok és parlamenti viták hozzáférhetők. A tartalmi fókusz a törvényhozási dokumentáció és a parlament működésének bemutatása. Digitális szolgáltatások közepesen fejlettek, azonban multimédiás tartalmak (élő közvetítések, videók) erősebb jelenléte figyelhető meg. Az angol nyelvű felület elérhető, de korlátozott. [511]

A ciprusi parlament honlapja kisebb léptékű rendszer, amely az alapvető parlamenti funkciók biztosítására koncentrál. A szerkezet egyszerű, a dokumentumok és információk hozzáférhetők, de kevésbé részletesek és kevésbé strukturáltak. Digitális szolgáltatások korlátozottak, multimédia jelenléte minimális. Az angol nyelv használata valamivel erősebb, mint a régió más országaiban, de a részletes tartalom itt is nemzeti nyelvű.[512]

Régió	***Ország***	***Honlap szerkezete***	***Multimédia***	***Nyelvi hozzáférés***
Észak-Európa	Svédország	Strukturált, adatközpontú	Élő és archív videók	Angol + svéd
	Dánia	Átlátható, jól tagolt	Videók és közvetítések	Angol + dán
	Finnország	Integrált adatbázis alapú	Magas színvonalú közvetítés	Finn + svéd + angol
Közép-Európa	Ausztria	Kétkamarás struktúra	Videók	Német domináns
	Csehország	Két külön honlap	Friss videók és fotók	Cseh + angol
	Magyarország	Komplex portál	Plenáris közvetítések	Magyar + angol

[509] Camera dei Deputati: https://www.camera.it és Senato della Repubblica: https://www.senato.it (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[510] National Assembly of Bulgaria: Official website, https://www.parliament.bg (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[511] Hellenic Parliament: Official website, https://www.hellenicparliament.gr (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
[512] House of Representatives of Cyprus: Official website, https://www.parliament.cy (Letöltés ideje: 2026.03.30.)

Nyugat-Európa	Németország	Nagyon komplex	Időbélyeges videók	Német + angol
	Franciaország	Lineáris	Videóarchívum	Francia domináns
	Belgium	Szövetségi	Alap multimédia	Többnyelvű
Dél-Európa	Spanyolország	Két külön honlap	Videók	Spanyol
	Portugália	Egységes	Közvetítések	Portugál + angol
	Olaszország	Két külön honlap	Videók	Olasz
Délkelet-Európa	Bulgária	Egyszerű	Alap	Bolgár
	Görögország	Áttekinthető	Erős videós jelenlét	Görög + angol
	Ciprus	Egyszerű	Minimális	Angol + nemzeti

Összefoglaló táblázat a vizsgált parlamentek hivatalos honlapjainak struktúrájáról[513]

Összességében sokféle információstartalom érhető el a parlamenti honlapokon, a legtöbben a képviselőkről, valamint a parlament funkcióiról és tevékenységéről nyújtanak tájékoztatást.

5.4.4. A PARLAMENTI „NYILVÁNOSSÁG", PARLAMENTI SZOLGÁLTATÁSOK

Ahogy fentebb kifejtésre került már, a parlamentek és azok hivatalai jelentős előrehaladást értek el a digitális tartalom szolgáltatásának és kezelésének javítása terén. Ezáltal a parlamenti „nyilvánosság" kérdésköre is jelentősen kibővült, és már nem csak a sajtóra korlátozódik, hanem az internetet, a közösségi médiát és potenciálisan minden „állampolgárt" is magába foglal. Ennek következtében a parlamenti adminisztráció is új szerepköröket kapott.

Az „akadálymentesítés" másik fontos területe, a parlamenti szolgáltatásokkal összefüggő feladat, a parlamenti épületek „megnyitása", amely szimbolizálja a parlamenti intézmények átláthatóságát. A parlamentek átláthatósága, pl. az állampolgárok „bevonása", számos parlamentet késztetett arra, hogy megnyissa az épületeit a nyilvánosság előtt. A galériák, a vezetett túrák és az iskolai osztályok szervezett látogatásai ma már a legtöbb parlamentben megszokott helyszínek.[514]

Észak-Európa A Riksdag esetében a parlamenti nyilvánosság kiemelt jelentőségű, amely többek között a látogathatóság biztosításában és az oktatási programok széles körében jelenik

[513] Készült a fentebb kifejtett források alapján.

[514] Az Országgyűlési Könyvtár lehetőséget biztosít az intézmény csoportos látogatására, részletesebb megismerésére. A program egy prezentáció megtekintését, majd olvasótermi rövid sétát foglal magában. Középiskolás csoportok közül a 11–12. osztályos tanulókat is fogadják. Az egyéni látogatókat, családokat szeptemberben, a Kulturális Örökség Napjain várják. Lásd bővebben: https://www.parlament.hu/web/orszaggyulesi-konyvtar/latogatocsoportok (Letöltés ideje: 2025.04.12.)

meg. A parlament épülete vezetett túrák keretében látogatható, valamint a plenáris ülések is megtekinthetők a nyilvánosság számára. Kiemelendő az iskolai csoportok számára szervezett programok rendszere, amely a parlament működésének és a jogalkotási folyamatnak a bemutatását szolgálja. A digitális térben virtuális túrák és oktatási segédanyagok is elérhetők, amelyek tovább bővítik a hozzáférést.[515]

A Folketing különösen nagy hangsúlyt fektet az inkluzív és közérthető parlamenti oktatásra. A parlament látogatható vezetett túrák keretében, amelyek során a látogatók megismerhetik a törvényhozás működését és az épület történetét. Kiemelkedő, hogy a Folketing célzott programokat kínál különböző korosztályok és speciális nevelési igényű diákok számára is. Emellett az oktatási anyagok között hangsúlyos szerepet kapnak az Európai Unióval kapcsolatos tartalmak.[516]

A finn parlament esetén pedig lehetőség van arra, hogy „távoktatási órákat" is tartsanak, amelynek a célcsoportjai a finn iskolák és oktatási intézmények. A távoktatási óra körülbelül 45 perces, és közben áttekintésre kerül az Országgyűlés tevékenysége, különös tekintettel a jogalkotási folyamat alapjaira és a képviselők munkájára. Emellett videók segítségével is be lehet járni a Parlament néhány nevezetességét.[517]

Közép-Európa esetén az osztrák parlament a parlamenti nyilvánosságot modern, interaktív eszközökkel támogatja. Az épület látogatható, ahol a látogatók számára 27 interaktív médiaállomás áll rendelkezésre, amelyek bemutatják a parlament működését és a jogalkotási folyamatot. Ezek a tartalmak több nyelven, így németül és angolul is elérhetők. Az élményalapú bemutatás különösen fontos szerepet játszik az állampolgári tudatosság erősítésében.[518]

A Cseh Köztársaság Képviselőháza nemcsak a hazai állampolgárok, hanem a külföldről érkező érdeklődők számára is látogatható. A parlamenti program során lehetőség nyílik a plenáris ülésterem megtekintésére, illetve adott esetben valamely bizottsági ülés nyilvános részének követésére is. Külön kérésre vezetett túra is igényelhető a parlament történelmi épületében.[519] A cseh Szenátus székhelye, a történelmi Valdštejn-palota rendszeresen látogatható vezetett

[515] Lásd bővebben: https://www.riksdagen.se/en/contact-and-visit/visit-the-riksdag/ (Letöltés ideje: 2025.04.12.
[516] Dán parlamenti látogatások: https://www.ft.dk/da/besoeg/skoler aspx (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[517] A finn parlamenti látogatások: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/vierailulle_eduskuntaan/Sivut/default.aspx (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[518] Osztrák parlamenti látogatások: https://www.parlament.gv.at/en/experience/visitor-center/ (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[519] A cseh Képviselőház látogatásai https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=4 (Letöltés ideje: 2025.05.17.)

túrák keretében. Az iskolai csoportokat hétfőn és pénteken fogadják, a program előzetes regisztrációhoz kötött, és kb. 40 percet vesz igénybe. Egyéni látogatók számára havonta egyszer biztosítanak idegenvezetést, emellett a plenáris és egyes bizottsági ülések is nyilvánosan megtekinthetők. A cseh Szenátus minden évben szervez nyílt napokat állami ünnepek alkalmával, amikor a parlament különleges termei is megnyílnak a közönség előtt.[520] A cseh Szenátus mindenképpen kiemelendő azért is, mert működik egy ifjúsági weboldala, ami egy nagyon igényesen szerkesztett, játékos feladatokon keresztül mutatja be a cseh Szenátust és a törvényhozás menetét. Az oldalon találhatunk kvízjátékok: memóriajáték, rejtvények, szöveges feladatok is.[521]

A magyar Országgyűlés Hivatalán belül működő Törvényhozási Igazgatóság több, kifejezetten a fiatal korosztályt célzó programot kínál. Ezek közé tartoznak például a felsőoktatásban tanulók számára biztosított 1-2 hónapos szakmai gyakorlati lehetőségek, valamint a hosszabb távú, egyéves ösztöndíjas konstrukciók. Az Igazgatóság feladatvállalása azonban nem merül ki a törvényhozással összefüggő operatív tevékenységek ellátásában: stratégiai célkitűzései között szerepel egy parlamenti jogi műhely létrehozása is, amely a szakmai kompetenciák fejlesztését, valamint a tudományos és felsőoktatási intézményekkel fennálló kapcsolatok erősítését szolgálja.[522] Emellett fontos megemlítünk a magyar Országgyűlési Múzeumot, amelynek megújítása 2014-ben azzal a céllal jött létre, hogy összegyűjtse, megőrizze és a nyilvánosság elé tárja a magyar parlamentarizmus emlékeit.[523] Az Országgyűlési Múzeum mindezek mellett kutatóműhelyként is működik. Ezen újítások okán is a pedagógiai programok keretében évente több mint 7000 diák látogat a magyar Országházba. Olyan programlehetőségeket kínál a magyar parlament és annak hivatala, mint a Parlamenti különóra, amelynek célja, hogy a középiskolások egy egész napot tölthessenek el az épületben, míg a Demokráciajáték és a Mint-a-Parlament arra hivatott, hogy a középiskolások és az egyetemisták a gyakorlatban ismerhessék meg a törvényhozás menetét. A múzeumpedagógiai foglalkozások keretében

[520] A cseh Szenátus honlapja https://www.senat.cz/informace/pro_verejnost/prohlidky_senatu/index.php (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[521] A cseh Szenátus ifjusági weboldala https://mladez.senat.cz/ (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[522] A magyar parlament pedagógiai programjai https://www.parlament.hu/web/orszaggyulesi-muzeum/pedagogiai-programok (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[523] Négy állandó tárlattal a hagyományos és multimédiás múzeumi technikák felhasználásával alakították ki az összesen 1700 négyzetméternyi kiállítótermet. A múzeum gyűjteményezési munkája a klasszikus tárgyi, dokumentációs köre mellett hangsúlyosan kiterjed egy jelentős digitális adatbázis felállítására is.

általános és középiskolás diákok tematikus, vagy egy-egy korszakot felölelő programon vehetnek részt a magyar Országgyűlési Múzeumban.[524]

Nyugat-Európában a német Bundestag plenáris ülései nyilvánosak, tehát a látogatók megtekinthetik a vitákat a nézőtérből, de előzetes regisztráció ajánlott, mivel a helyek korlátozottak. Szerveznek vezetett épület-túrákat is, amelyek során a látogatók megismerhetik a Reichstag épületét, az alsóház működését, a művészetet és történelmet – ezeket a Besucherdienst (látogatószolgálat) koordinálja. Emellett elérhető digitális látogatói tájékoztató is online formában, amely bemutatja a parlamenti épületet és működést videók és magyarázatok segítségével. A Bundestag parlamenti edukációs programokat kínál diákcsoportoknak különféle korosztályok számára.[525]

A francia Nemzetgyűlés épülete, a Palais Bourbon, ingyenesen látogatható előzetes regisztrációval. Lehetőség van egyéni vagy kis csoportos (max. 5 fő) látogatásokra is, amelyek vezetővel vagy audioguide-dal történnek, hogy felfedezzék az épületet, a könyvtárat, szalonokat és az üléstermet (amennyiben nem üléseznek). A látogatáson akár nyilvános üléseket is meg lehet nézni közvetlenül az ülésteremben, amikor a Nemzetgyűlés munkában van. Külön program várja a gyerekeket is: szombatonként 8–13 évesek számára szervezett, vezetett „gyermeklátogatás", amely körülbelül másfél órás, szórakoztató és oktató jellegű. A Francia Szenátus épülete, a Palais du Luxembourg, általánosságban zárva van a nyilvánosság elől, de kérésekre csoportos látogatások szervezhetők, gyakran szenátor meghívásával vagy kapcsolaton keresztül.[526]

A belga parlament esetében a parlamenti nyilvánosság elsősorban a látogatói programokon keresztül valósul meg. A parlament épülete ingyenes vezetett túrák keretében látogatható, amelyek során a látogatók betekintést nyerhetnek a törvényhozási folyamatba és az intézményi működésbe. Az oktatási programok különösen az iskolai csoportokat célozzák, és a parlament

[524]A magyar Országgyűlési Múzeum programjai https://www.parlament.hu/web/orszaggyulesi-muzeum/pedagogiai-programok (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[525] Német Bundestag látogatási információk (Reichstag, plenáris ülések, dom, tours): Bundestag hivatalos oldal – Visit the German Bundestag (bundestag.de) Reichstag in Berlin – Visit & Tours (visitBerlin.de) a látogatási lehetőségek részleteivel (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[526] Francia Nemzetgyűlés látogatási információk: Visiting the Palais-Bourbon – Nemzetgyűlés hivatalos oldala
Külön gyerekeknek szóló programok: Visit the National Assembly for 8–13 year olds (familinparis.fr)
Francia Szenátus látogatási lehetőségei: Visit of the Palais du Luxembourg (culturezvous.com) (Letöltés ideje: 2025.05.17.)

működésének megértését segítik elő. A többnyelvű környezet tovább növeli a hozzáférhetőséget.[527]

Dél-Európában az olasz parlament esetén azok, akik meg akarják látogatni a Palotát, igénybe vehetik a „Montecitorio nyitott ajtók" kezdeményezését[528], amely lehetővé teszi, hogy általában minden hónap első vasárnapján elkalauzolják a Kamara termeit és műalkotásait. A Montecitorio és a többi épület megnyitása évente több ezer polgárt hoz a kamarába, köztük sok diákot iskolalátogatásra. Az Oktatási Minisztériummal együttműködésben létrehozták a " Training Day at Montecitorio " programot, amely a középiskola utolsó két évében tanuló diákoknak szól.[529]

A magyar parlamenthez hasonlóan a spanyol parlament vonatkozásában is van lehetőség nemcsak az iskolások, de a felsőoktatásban tanuló hallgatóknak is bekapcsolódni a parlamenti munkafolyamatokba. A spanyol Képviselők Kongresszusa a parlamentszélesebb körű megismertetését célzó tevékenysége keretében elméleti és gyakorlati szeminárium összehívásáról döntött, amelynek célja a Képviselőházi Kongresszussal kapcsolatos tájékoztatás és intenzív képzés a jog- és jogtudományi diplomát az elmúlt két évben végzett hallgatók számára, kombinálva más egyetemi szakterületekkel és magánszakokkal.[530]

Az Assembleia da República a parlamenti nyilvánosságot a látogatások és az oktatási programok kombinációjával biztosítja. A São Bento-palota vezetett és virtuális túrák keretében is megtekinthető, ami a fizikai és digitális hozzáférést egyaránt lehetővé teszi. Kiemelendő a „Parlamento dos Jovens" program, amely országos szinten vonja be a diákokat a parlamenti működés szimulációjába. Ez a program elősegíti a demokratikus részvétel és a politikai tudatosság fejlődését a fiatalok körében.[531]

Délkelet-Európában a Bolgár Nemzeti Gyűlés hivatalos honlapja szerint a parlament épülete és a plenáris ülések nyilvánosak lehetnek látogatók számára, ha előre egyeztetik az ülés

[527] Lásd bővebben: https://www.senate.be/contact/rondleiding_en.html (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[528] A Montecitorio Open Doors rendezvény havonta egyszer, általában októbertől júniusig tart: lehetőséget kínál a Palazzo Montecitorio legjelentősebb helyeinek meglátogatására, mint a Kamara, a Transatlantic, a Képviselőház fő fogadótermei: a Sala della Regina, a Sala della Lupa, a Sala Aldo Moro és a Sala delle donne. A látogatás során a munkatársak bemutatják a palota főbb történelmi, művészeti és intézményi vonatkozásait.
[529] Kapcsolatok az olasz polgárokkal: https://conoscere.camera.it/comunicazione-e-rapporti-con-i-cittadini/rapporti-con-i-cittadini (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[530] A spanyol elméleti és gyakorlati szemináriumok: https://www.congreso.es/es/cem/seminarios (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[531] Lásd bővebben: https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Paginas/VisitingPalace.aspx (Letöltés ideje: 2025.05.17.)

látogatását vagy részvételt. A látogatóknak általában előzetesen kell jelezniük szándékukat és kérni a belépést az illetékes szervektől. A parlament vezetékes látogatások vagy oktatási beszélgetések szervezését is felajánlja csoportoknak (pl. iskolai csoportok, egyetemi hallgatók), ahol a parlament működéséről és törvényhozási folyamatról kaphatnak részletes tájékoztatást.[532]

A Hellenic Parliament Foundation szervez ingyenes, angol és görög nyelvű vezetett csoportos túrákat az Athéni Parlament épületében (tanév közben hétköznap). A túrák körülbelül 1 órásak és bemutatják az üléstermet, a modern görög történelmet, valamint a parlament működését.[533] A Hellenic Parliament Foundation kifejezetten oktatási programokat is kínál**,** amelyek célja, hogy a fiatalokat megismertessék a parlamentáris demokrácia elveivel és működésével. Ide tartoznak workshopok, interaktív tanórák és a parlament történetét bemutató programok diákoknak.[534]

A Ciprusi Parlament (House of Representatives) hivatalos tevékenységei közé nem feltétlenül tartozik önálló, szervezett parlamenti túra a honlapon (mint a görögnél vagy portugálnál), de a parlament épülete Nicosiában nyilvános események és látogatások helyszíne lehet, különösen oktatási vagy ifjúsági rendezvények idején. House of Young Representatives (Ifjúsági Parlament) – egy olyan program, amelyben ciprusi fiatalok vesznek részt, ahol tagok egy modellezett parlamenti munkát folytatnak, bizottságokban dolgoznak, majd javaslatokat és ajánlásokat dolgoznak ki valódi döntéshozók számára.[535]

Régió	***Ország***	***Látogatási lehetőség***	***Oktatási / ifjúsági programok***	***Kiemelt sajátosság***
Észak-Európa	Svédország	Vezetett túrák, plenáris ülések látogatása	Iskolai látogatások	Nyitott parlamenti működés
	Dánia	Parlament látogatható	Speciális programok (SNI diákok, EU oktatás)	Erős oktatási fókusz
	Finnország	Parlament látogatható	Távoktatási órák (45 perc)	Digitális oktatás kiemelt szerepe
Közép-Európa	Ausztria	Látogatás, 27 interaktív állomás	–	Modern, élményalapú bemutatás

[532] Lásd bővebben: https://www.parliament.bg/en/visitingassembly (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[533] Lásd bővebben: https://foundation.parliament.gr/en/visit-hellenic-parliament (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[534] Lásd bővebben: https://foundation.parliament.gr/en/educational-programs-0 (Letöltés ideje: 2025.05.17.)
[535]Lásd bővebben: https://cyc.org.cy/2022/11/03/come-and-meet-the-youth-members-of-the-house-of-representatives/ (Letöltés ideje: 2025.05.17.)

	Csehország	Vezetett túrák, ülések látogatása	Ifjúsági weboldal, játékos tanulás	Kiemelkedő digitális ifjúsági platform
	Magyarország	Parlamentlátogatás, múzeum	Diákprogramok, ösztöndíjak, demokráciajáték	Nagyon komplex oktatási rendszer
Nyugat-Európa	Németország	Ülések látogatása, Reichstag túrák	Diákprogramok	Erős intézményi látogatószolgálat
	Franciaország	Palais Bourbon látogatható	Gyermeklátogatások (8–13 év)	Strukturált, célzott programok
	Belgium	Ingyenes túrák	Iskolai programok	Közös parlamenti látogatási rendszer
Dél-Európa	Spanyolország	Parlament látogatható	Szemináriumok, felsőoktatási képzés	Felsőoktatási integráció
	Portugália	Vezetett és virtuális túrák	Parlamento dos Jovens	Országos diákparlament
	Olaszország	„Nyitott ajtók” program	Training Day (középiskolásoknak)	Rendszeres nyilvános események
Délkelet-Európa	Bulgária	Ülések látogathatók	Oktatási beszélgetések	Hagyományos, de nyitott rendszer
	Görögország	Vezetett túrák	Workshopok, oktatási programok	Erős parlamenti alapítványi szerep
	Ciprus	Eseti látogatások	Ifjúsági Parlament program	Gyakorlati demokráciaoktatás

Összefoglaló táblázat a parlamenti „nyilvánosságról”, parlamenti szolgáltatásokról[536]

A vizsgált európai parlamentek esetén elmondható, hogy van lehetőség a parlamentek épületét megtekinteni, több szervezett túra, illetve különböző konferenciák, rendezvények, könyvbemutatók segítik az ismeretterjesztést. A másik szorosan kapcsolódó terület, ami a diákoknak és a fiatal felnőtteknek ismeretterjesztés szempontjából kiemelendő, hogy minden parlament kiemelten fontosnak tartja az oktatást. Minden vizsgált parlament esetén kiderül, hogy nagy hangsúlyt fektetnek a jövő generációjának tanítására. Ez megnyilvánul többek között az osztálykirándulások, vagy az egyetemi hallgatók szakmai gyakorlatainak a szervezésében.[537]

[536] Készült a fentebb kifejtett források alapján.

[537] Lásd bővebben: On-site citizenship education: An effective way of boosting democratic engagement and reducing inequalities among young people? (Political Behavior) https://link.springer.com/article/10.1007/s11109-021-09710-0 (Letöltés ideje: 2025.05.17.)

5.5. A JÖVŐ PARLAMENTJEI – IRÁNY AZ E-PARLAMENT?

A fentebb kifejtettek alapján láthattuk mennyire összetett és bonyolult is a digitalizáció, de egyben nagyon sok hatékony és könnyen kezelhető munkafolyamatot is eredményez. A jövő parlamentje várhatóan nyitottabb, átláthatóbb és technológiailag fejlettebb lesz, ahol a digitális eszközök és az online kommunikáció egyre nagyobb szerepet kapnak a döntéshozatalban és a politikai vitákban. Emellett a parlamenti munka egyre inkább szakértői jellegűvé válik, ami növeli a parlamenti hivatalok, szakértők és intézményi háttér jelentőségét.[538]

Az Interparlamentáris Unió elkötelezett a folyamatos fejlődés és innovációk kapcsán. Ahogy láttuk, az IPU elkötelezettsége többek között az is, hogy támogassa a parlamenteket a digitális átalakulásukban. Az IPU több állásfoglalásában is kiemeli a mesterséges intelligenciában rejlő óriási lehetőségeket a parlamenti funkciók fokozása terén, valamint azt is kiemeli, hogy egyre jelentősebb fontosságú a felelős alkalmazás biztosítása. Ezért az IPU iránymutatások hangsúlyozzák az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a méltányosság alapelveit, amelyek a demokrácia intézményein belül a technológiai fejlődés alapját kell képezniük.[539]

Az IPU kidolgozott egy „*A mesterséges intelligencia hatása a demokráciára, az emberi jogokra és a jogállamiságra"* című állásfoglalást és az IPU Tudomány- és Technológiai Etikai Chartáját (2024. október), valamint a Parlament Innovációs Központon[540] keresztül egy Útmutatót a digitális átalakuláshoz és a világ e-parlamenti jelentéseihez.[541]

Ezek az iránymutatások testreszabhatók, hogy a parlamentek és hivatalaik a jelenlegi szükségleteiknek és képességeiknek leginkább megfelelő területekre összpontosíthassanak, egyes parlamentek esetén pedig egyedi körülményeikhez, kultúrájukhoz és erőforrásaikhoz igazíthatják majd ezeket az iránymutatásokat. Míg a digitálisan érett parlamentek készen állnak a fejlettebb mesterséges intelligencia alkalmazások bevezetésére, azok, akik még „korábbi szakaszban" vannak, ők használhatják az Irányelveket az alapvető irányítási struktúrák felépítésére és a MI-műveltség fejlesztésére. Ezek az irányelvek gyakorlati útmutatást is adnak,

[538] SZABÓ Zsolt: *Milyen lesz a jövő parlamentje?* In: Módos Mátyás (szerk.): A Házszabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről II. Országház Könyvkiadó, Budapest, 2018. p. 242–243.
[539] Lásd bővebben: https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments (Letöltés ideje: 2025.04.12.)
[540] A Centre for Innovation in Parliament (CIP)-et 2018 végén hozták létre, hogy támogassa a parlamenteket a digitális átalakítási erőfeszítéseikben. Elősegíti a tudásmegosztást és az együttműködést a regionális és tematikus csomópontok hálózatán keresztül, amelyek mindegyikének egy parlament vagy partnerszervezet ad otthont.
[541] *Guidelines for AI in parliaments* https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments (Letöltés ideje: 2025.04.20.)

miközben hangsúlyozzák az erős irányítás, az etikai megfontolások és a kockázatkezelés fontosságát. A mesterséges intelligencia növeli és javítja az emberi képességeket, nem pedig helyettesíti, különösen a demokratikus mérlegelés és döntéshozatal összefüggésében.[542]

Ez az Útmutató betekintést nyújt a parlamenti képviselők és az alkalmazottak számára a mesterséges intelligencia lehetséges hatásai kapcsán; mint a jogalkotási folyamatokra, a választópolgárok szerepvállalására és a parlamenti felügyeletre. Világos áttekintést adnak a mesterséges intelligencia képességeiről és korlátairól, segítve a képviselőket, hogy megalapozott döntéseket hozzanak a mesterséges intelligencia elfogadásával és szabályozásával kapcsolatban. Emellett az Irányelvek stratégiai betekintést nyújtanak a MI irányításába és megvalósításába. Az iránymutatások célja, hogy támogassák a digitális érettség növelését – a fejlett digitális infrastruktúrával rendelkező nagy, jól erőforrásokkal rendelkező törvényhozásoktól egészen a digitális átalakulás útját csak most kezdő kisebb parlamentekig.[543]

Az Irányelvekben találhatunk olyan ötleteket, hogy automatizálni lehet például a rutin adminisztratív feladatokat, az értekezletek ütemezését, a napirendek összeállítását és a dokumentáció kezelését is. Ezeknek az ismétlődő feladatoknak a MI-rendszerekre való átrakása lehetővé teszi, hogy több időt és erőforrást fordítsanak a nagy értékű tevékenységekre, ezáltal nő a hatékonyság. A MI-rendszerek segítségével elemezhetők a képviselők napirendjei, azonosíthatók a rendelkezésre álló időközök, és automatikusan ütemezhetők a parlamenti ülések, figyelembe véve a résztvevők és az üléstermek elérhetőségét, és így elkerülhető a koordinációs probléma és a hatékonyság hiánya. A parlamentek nagy mennyiségű dokumentumot állítanak elő és kezelnek, például törvényjavaslatokat, bizottsági jelentéseket, közleményeket és ülésjegyzőkönyvek. A MI-rendszerek segítségével automatikusan rendszerezhetők, címkézhetők és archiválhatók ezek a dokumentumok, ami szükség esetén megkönnyíti a gyors keresést és visszakeresést. A képviselők nagy mennyiségű e-mailt és egyéb elektronikus kommunikációt kapnak választóiktól és kollégáiktól. A mesterséges intelligencia rendszerek segítségével automatikusan osztályozhatók ezek az üzenetek, azonosítva a legsürgősebb vagy legrelevánsabb üzeneteket, és az érintett személyhez rendelhetők feldolgozásra. A MI-rendszerek segítségével interaktív vizualizációkat lehet készíteni a jogalkotási adatokról, például egy képviselő jogalkotási tevékenységéről vagy egy

[542] Uo.
[543] *Guidelines for AI in parliaments The role of AI in parliaments* p. 13-14. https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments (Letöltés ideje: 2025.04.20.)

törvényjavaslat parlamenti folyamatáról. Ezek a vizualizációk megkönnyítik a közvélemény számára a parlament munkájának megértését és értékelését.[544]

Ahogy a mesterséges intelligencia elterjedése egyre népszerűbbé válik, és ennek a technológiának a használata egyre általánosabbá válik, a parlamenteknek meg kell érteniük a következményeket, és alaposan meg kell vizsgálniuk a MI megvalósításával kapcsolatos kockázatokat és kihívásokat. Az adatkezelés és a biztonság szintén kritikus szempont. A parlamentek érzékeny információkat kezelnek, és a kibertámadások elsődleges célpontjai, így a MI-rendszerek potenciálisan új sebezhetőségeket hozhatnak létre.[545]

Észak-Európa vonatkozásában a svéd parlamentben (a nyilvános források alapján) a MI főként tartalmi/szakpolitikai témaként jelenik meg (pl. parlamenti események, kutatási napok/tematikus fókusz), nem pedig publikusan dokumentált belső "MI-irodai" rendszerként.[546] A dán parlamentben a vizsgált, könnyen hozzáférhető forrásokból inkább az látszik, hogy a MI parlamenti meghallgatások és közpolitikai viták témájaként bukkan fel (pl. kutatók/panelbeszélgetések a Folketingben).[547]A finn Eduskunta MI-vel kapcsolatos parlamenti aktivitására jó példa, hogy a Jövő Bizottsága[548] már korán foglalkozott generatív MI-val[549]. Ez itt is inkább a bizottsági szakpolitikai munka oldaláról dokumentált. [550]

Közép-Európában az osztrák parlament konkrét, parlamenthez kötött MI-megjelenésként jól dokumentált. Az Osztrák Tudományos Akadémia (ÖAW/ITA) az osztrák parlament számára készített már kutatást a generatív MI és a demokrácia kapcsolatáról.[551] A cseh Képviselőház kommunikációja szerint a MI segíti az ülések jegyzőkönyvi/sztenográfiai[552] rögzítését,

---

[544] Uo.

[545] *Guidelines for AI in parliaments Risks and challenges for parliaments* p. 18-19. https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments (Letöltés ideje: 2025.04.20.)

[546] Inter-Parliamentary Union: World e-Parliament Report 2022, Geneva, 2022. p. 44–46.

[547] Folketinget: Artificial Intelligence and Democracy – Parliamentary Debate Series, Copenhagen, 2021. p. 5–7.

[548] A Jövő Bizottsága egy állandó bizottság a finn parlamentben. A bizottság a finn parlament 17 képviselőjéből áll. Lásd bővebben: https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx (Letöltés ideje: 2026.03.01.)

[549] A generatív mesterséges intelligencia (Generative AI) a gépi tanulás olyan ága, amely meglévő adatok mintáit megtanulva képes új, eredeti tartalmakat – szöveget, képeket, zenét, kódot vagy videót – létrehozni.

[550] Eduskunta Committee for the Future: Artificial Intelligence and the Future of Work, Helsinki, 2018. p. 12–16. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_1+2018.pdf (Letöltés ideje: 2026.01.27.)

[551] Austrian Academy of Sciences – Institute of Technology Assessment: Generative AI and Democracy, Vienna, 2023. p. 7–10. https://www.oeaw.ac.at/fileadmin/Institute/ITA/PDF/Publikationen/Reports/ITA_Report_Generative_AI_and_Democracy_2023.pdf (Letöltés ideje: 2026.01.27.)

[552] A sztenográfia gyorsírást jelent. Egy olyan speciális írástechnika, amely egyszerűsített betűformákat, jeleket és rövidítéseket használ, hogy a beszéd tempójával megegyező sebességű írást tegyen lehetővé.

gyorsítja és javítja a szöveges feljegyzések készítését.[553] A magyar parlamenti MI-megjelenése is jól látható a parlamenti háttéranyagok és szakmai programok szintjén.[554]

Nyugat-Európa vonatkozásában a német Bundestag esetében a MI erősen jelen van a parlamenti kutatószolgálati/elemzői tevékenységben: a Wissenschaftliche Dienste több jelentést készít MI-témákban.[555]A francia parlamentnél a MI markánsan megjelenik bizottsági jelentések és parlamenti vizsgálatok tárgyaként – például a külügyi bizottság munkájában.[556] A könnyen hozzáférhető, nyilvános dokumentumok alapján Belgiumban a MI erősen jelen van kormányzati és társadalmi konzultációs folyamatokban, valamint regionális szinten is.[557]

Dél-Európában, Spanyolországban a vizsgált forrásokból jelenleg inkább az látszik, hogy a MI parlamenti döntések és politikai napirend témájaként jelenik meg (pl. a kongresszusi kezdeményezések/határozati javaslatok mesterséges intelligenciával történő segítése).[558] Portugáliában kézzelfogható, parlamenti működéshez kötött MI-használat: a Parlamenti Történeti Levéltár (Arquivo Histórico Parlamentar) MI-alapú technológiára építő projektet futtat kéziratos dokumentumok automatikus átírására. Ez egyértelműen adminisztratív-örökségkezelési (digitalizációs) alkalmazás.[559] Olaszországban a parlamenti MI-megjelenés két csatornán is látható: egyrészt jogalkotási anyagokban (MI-t tárgyaló törvényjavaslatok/dossziék a szenátusi felületen), másrészt – sajtó és szakmai beszámolók szerint – a Szenátusban kísérletek zajlanak generatív MI-val a jogalkotási munka egyes részeinek támogatására (pl. módosítók kezelése, szövegek technikai-stilisztikai segítése).[560]

Délkelet-Európában a bolgár parlament esetében országos szinten dokumentált a bolgár MI-stratégiai keret (EU AI Watch országjelentés[561]), ami a parlamenti szabályozási napirendet

[553] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: *Digitalisation and AI in Parliamentary Administration, Prague*, 2022. p. 4–6.: https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd= (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[554] Országgyűlés Hivatala – Képviselői Információs Szolgálat: A mesterséges intelligencia szabályozási kérdései, Budapest, 2019.p. 1–3. https://www.parlament.hu/documents/10181/ (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[555] Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste: *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, Berlin*, 2020.p. 6–9. https://www.bundestag.de/resource/blob/ (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[556] Assemblée nationale: Rapport d'information sur les ingérences étrangères et l'intelligence artificielle, Paris, 2023.p. 11–15. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/ (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[557] European Commission: *EU Citizens' Panel on Artificial Intelligence – Belgian Presidency Report, Brussels*, 2024.p. 3–5. https://commission.europa.eu/document/ (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[558]. Congreso de los Diputados: *Artificial Intelligence Policy Debate in Spain,* Madrid, 2021.p. 8–10. https://www.congreso.es/docu/ (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[559] Assembleia da República: *Arquivo Histórico Parlamentar – Digitalisation Programme, Lisbon*, 2022.p. 2–4. ohttps://www.parlamento.pt/ (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[560] Roberto BIN – Giovanni PITRUZZELLA: *Diritto costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2020, p. 412–415.
[561] Lásd bővebben: https://ai-watch.ec.europa.eu/countries_en (Letöltés ideje: 2026.03.01.)

közvetetten meghatározza.[562] Görögországban nagyon konkrétan megjelenik a téma: görög kutatási-infrastruktúra szereplő (GRNET) híre szerint sajtóközlemény született arról, hogy a görög parlament *„dinamikusan belép a MI korszakába”*, ami a parlamenti működés modernizációs irányát jelzi. [563] A ciprusi parlament esetében a MI erősen megjelenik interparlamentáris együttműködés és konferenciák szintjén (MI-tematikájú interparlamentáris konferencia megrendezése).[564]

Vizsgált parlamentek	**Mesterséges intelligencia alkalmazása**
Csehország	a jegyzőkönyvezés/átiratok támogatása
Portugália	kéziratok átírására
Olaszország	kísérletek a jogalkotási szövegkezelés támogatására
Németország	Wissenschaftliche Dienste (Tudományos Ügyfélszolgálat) jelentések
Franciaország	bizottsági jelentések
Ausztria	parlamenti megrendelésű kutatások
Görögország	intézményi modernizáció/kommunikáció
Belgium, Spanyolország, Bulgária, Ciprus	rendezvények-, viták- stratégiák szintjén, a belső, operatív használat kevésbé

Összefoglaló táblázat a mesterséges intelligencia használatáról[565]

Láthatjuk, hogy a jövő sok új kihívást tartogat a parlamentek és azok hivatalaik számára, de érdemes ezeket az új lehetőségeket biztonsággal és a lehető legnagyobb körültekintéssel használni. Az IPU által megjelölt kockázat fontos elemzési pontok, mivel még mindig egy kevésbé ismert területtel (mesterséges intelligenciával) állunk szembe, ami óvatosságra és sok háttérismeretre buzdíthat mindenkit.

Összeségében fontos kiemelnünk, hogy a modern jóléti államok megnövekedett összetettsége, a kortárs társadalom változó természete és az olyan új fejlemények, mint a digitális átalakulás, kibervédelem, mesterséges intelligencia kérdése még nagyobb kihívást jelentenek a parlamenti

[562] European Commission Joint Research Centre: *AI Watch – National Strategy for Artificial Intelligence*: Bulgaria, Luxembourg, 2021. p. 6–8. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/ (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[563] GRNET: *Artificial Intelligence and the Modernisation of the Hellenic Parliament, Athens*, 2023.p. 2–3. https://grnet.gr/en/ (Letöltés ideje: 2026.01.27.)
[564] Inter-Parliamentary Union: *Parliamentary Actions on Artificial Intelligence, Geneva*, 2023. i.m. p. 18–19.
[565] Készült a fentebb kifejtett források alapján.

hivatalok és az adminisztratív személyzet részére. Egy törvényjavaslat megalkotása és megszövegezése, valamint az azt alátámasztó technikai jelentések általában egy összetett kollektív folyamat eredménye, amely több személyt, különféle technikai és technikai kérdéseket egyesít. Így még nagyobb szükség és felelősség nehezedik a parlamenti hivatalokra és a dolgozók számára. Emellett a felgyorsult digitalizációnak köszönhetően egyre fontosabbá válik a parlamenti munkatársak folyamatos továbbképzése az új technológiákat érintően. Számos európai parlamentben már intézményesült formában működnek olyan kutatóegységek vagy szakértői hálózatok, amelyek a technológiai fejlődés és a jövőbeni társadalmi trendek vizsgálatával foglalkoznak. Ezek az egységek gyakran nemzetközi együttműködésben működnek, ami lehetővé teszi a parlamentek számára, hogy közösen reagáljanak a globális technológiai és társadalmi kihívásokra.[566]

[566] CABRERA Alvaro: *Parlamenti jövőkép az európai parlamentek gyakorlatában – előretekintő kutatások és technológiai értékelő vizsgálatok.* Parlamenti Szemle, 5. évf., 1. szám, 2020. p. 7–24.

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A kutatási témám átfogó elemzésének első lépéseként a parlamentek és annak hivatalaiknak a történeti fejlődésívét vizsgáltam meg, kiemelten a magyar törvényalkotás és egy-egy nemzetközi példa (brit, német) áttekintésével. Témán szerkezetének, vázának meghatározásaként a parlamentek hivatali szervezetét, mint strukturális szervezetet tekintettem át, európai példák[567] segítségével.

Központi kérdésként foglalkoztam azzal a teóriával, hogy vajon egy séma, minta szerinti-e a hasonló demokratikus berendezkedésű országok parlamenti (hivatali) szerveinek felépítése, vagy tapasztalhatók érdemi eltérések is. Az elemzésekből láthattuk, hogy a demokratikus parlamentek hasonló funkciói, hasonló hivatali-adminisztratív támogatást igényelnek, azonban mind az alkotmányos, mind a politikai hagyományok és kultúra különbségei változatos megoldásokat eredményeztek. Ezek többek között abból fakad, hogy a parlamentek különböző típusai más-más támogatási struktúrát is igényelnek, és a parlamenti igazgatás mérete és fő jellemzői az egyes parlamentek által gyakorolt konkrét funkciókkal és hatáskörökkel kapcsolatos (mekkora a parlament mérete, a kamara típusa; egy vagy kétkamarás parlament, és milyenek az esetleges kulturális különbségek).

Kutatási hipotézisként 5 tételmondatot fogalmaztam meg, miszerint;

1. Az evolutív módon kialakult parlamenti hivatalrendszerek alacsonyabb személyzeti fluktuációval és nagyobb intézményi kontinuitással jellemezhetők, mint az alkotmányos újratervezés eredményeként létrejött rendszerek.

2. A parlamenti hivatal szakértői kapacitásának növekedése együtt jár a hivatali feladatellátás magasabb szintjével.

3. A parlamenti hivatal költségvetési és szervezeti autonómiájának magasabb szintje csökkenti a politikai befolyás mértékét, és erősíti a hivatali működés szakmai függetlenségét.

[567] Észak-Európa vonatkozásában: Svédország, Dánia, Finnország, Közép-Európa vonatkozásában: Ausztria, Szlovénia, Csehország, Nyugat-Európa vonatkozásában: Németország, Franciaország, Belgium, Dél-Európa vonatkozásában: Spanyolország, Portugália, Olaszország, Délkelet-Európa vonatkozásában: Bulgária, Görögország, Ciprus.

4. A parlamenti hivatal digitális infrastruktúrájának és szervezeti alkalmazkodóképességének fejlettsége pozitívan befolyásolja a parlament működési folytonosságát rendkívüli helyzetekben (például járványhelyzet idején).

5. A parlamenti feladatok komplexitásának növekedése (különösen a digitalizáció terén) a hivatali szervezet belső specializációjának és szervezeti egységeinek számának növekedésével jár együtt.

A magyar Országgyűlés történetét áttekintve láthatjuk, hogy a legkorábbi időktől kezdve felmerült az Országgyűlés és annak működését támogató hivatal biztosításának az igénye. A különböző történelmi korszakokban ennek elérésére más-más megoldások születtek. A népképviselet megteremtésével párhuzamosan indult a modern szakapparátus kialakítása, amely az 1867-es kiegyezés után tudott jobban kiteljesedni. Azonban ez a fejlődés nem lehetett teljesen töretlen, hiszen az 1950-1956 közötti évek, a Hivatalt, mint önálló szervet „eltűntették". Jelentős fordulat következett azonban a Hivatal életében az 1989-es rendszerváltó évvel, amikor elindult a mai hivatalrendszer szervezeti előzménye.

A magyar rendszerváltozást követő közel három évtizedben folyamatosan bővült az Országgyűlés feladatköre, emellett a nemzetközi kapcsolatrendszere. Mint azt láthattuk a hivatali szervezet kialakítása során a fő elvek között szerepelt, hogy az apparátus képes legyen megfelelni az új kihívásoknak, valamint hatékony segítséget nyújtson a házelnök és a tisztségviselők számára. A cél egy olyan, megosztott hivatali szervezet kialakítása volt, amelyben az egyes hivatali vezetők önálló feladatkörökkel rendelkeznek, egymással azonos szinten működve, elkerülve ez által a „hivatali hatalom" egy kézben való összpontosítását.

Kutatásomban fontosnak tartottam széleskörűen megvizsgálni a témámat, így 1-1 kiemelt „terület" meghatározásával egy átfogó áttekintést szerettem volna adni a parlamentek hivatali szervezetének működéséről. Három fő „területet" választottam ki; az első egy nemzetközi (IPU) kutatási projekt felmérésére épült, amely kutatás betekintést adott a demokratikus parlamentek feladatainak, felépítésének összehasonlításáról, kiemelten az európai és egyes angolszász példák gyakorlatával. Az Interparlamentáris Unió (IPU) fő feladata a parlamentarizmus képviselete, a parlamenti intézmények fejlesztése, ezáltal a demokrácia erősítése a világban. Az elemzések során a jól működő gyakorlatok áttekintése, a szervezeti modellek azonosítása a későbbiekben akár a hatékonyabb munkavégzési technikákra tett javaslatokat is segíthetik.

A másik kiemelt „terület” a koronavírus és a különleges jogrend bevezetésével kapcsolódott össze, aminek részeként az európai és a magyar parlamenti működést vizsgáltam meg. Amint az elemzésekből láthattuk, a koronavírus-járvány igen eltérő és új megoldásokra késztette az államok parlamentjeit és azok hivatalait, hogy fenntartsák biztonságos és egyben hatékony működésüket. A folyamatos működés és a rendszeres ülésezés alkotmányos követelmény volt a legtöbb demokratikus országban.

Nem utolsó sorban a parlamenti hivatalok 21. századi kihívásait is szerettem volna megvizsgálni, ahol kiemelendő a magyar Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszer (Parlex), mint a folyamatosan meglévő fejlődés iránti igény vívmánya. Fontosnak tartottam kiemelni a Parlex-t, ami egyedülálló és egyben gördülékeny munkavégzés biztosított (főleg a járványügyi időszakban) a rendszer gyakorlott használata gyanánt. Emellett az intézmény kommunikáció modernizálása és a digitális átalakulás vizsgálata, a mesterséges intelligencia megjelenése és a kibervédelem egy széleskörű, az egész parlamentre kiterjedő programot is jelent a mai hivatalok számára. Ezen elemzések segítenek felismeri a jövőbeli igényeket, és újra feltérképezik a rendelkezésre álló technológiai erőforrásokat. 2026-ben ezen eszközök kulcsfontosságúak a parlamenti munka hatékonyságának a növelése érdekében.

Nincs képviseleti demokrácia parlament nélkül, és – legalábbis a mai demokráciákban – nincs parlament, amely saját parlamenti igazgatása nélkül működhetne. A képviseleti demokrácia zavartalan működéséhez való jelentős hozzájárulás az, ami megkülönbözteti a parlamenti igazgatás jelenlétét és szerepét világszerte. E cél elérésének módja azonban jelentősen eltér a nemzeti joghatóságok között. Valójában az összehasonlító perspektíva és az átfogó elemzés az, amely megerősíti, hogy a szervezeti és funkcionális megoldások rendkívül változatosak. Valójában számos tényező járul hozzá a parlamenti igazgatás jellegének és szerkezetének meghatározásához.

A parlamentek adminisztratív autonómiája manapság magában foglalja azt a képességet, hogy önállóan kezeljék a régi és új követelményeket, amelyek a gyorsírási jegyzőkönyvek készítésétől a digitalizálásig, a plenáris és bizottsági ülések lebonyolításától a kutatásig és a dokumentációig adódnak. Ezekhez az adminisztratív változásokhoz való alkalmazkodás képessége elengedhetetlen a parlamenti identitás védelméhez, amely a fentebb kifejtek szerint a képviseleti demokrácia mai, korszakos kihívásaival szembesül.

Kutatásomban, az elemzések nyomán nem egy általános intézményi modell megalkotására törekedtem, hanem az eltérésekből a sajátos identitások meghatározására. Mindezek alapján lehetséges a modellalkotás és a működőképes szervezeti-szabályozási javaslatok megfogalmazása.

Összességében elmondható, hogy a demokráciához erős parlamentekre és erős háttértámogatást szolgáló szervezetekre van szükség. Ahhoz, hogy továbbra is relevánsak maradjanak, és eredményeket tudjanak felmutatni, a hivatali apparátusnak előretekintőnek, rugalmasnak kell lennie. Emellett képesnek kell lennie ahhoz, hogy alkalmazkodni és kezelni tudja a kockázatokat. A magyar Országgyűlés és annak hivatali szervezete kiemelt példa lehet, mivel idáig az Országgyűlés valamennyi ciklusát kitöltötte. Folyamatosan ülésezett, még az embert próbáló járványügyi időszakban is. Alapvetően törvényhozó típusú parlamentként működik, a parlamentáris köztársaság állam- és kormányformája keretében, a politikai nyilvánosság egyik legfontosabb fórumaként. Direkt politikai funkciójának erőssége jóvoltából[568] a politika fontos alakítója a mai napig. A rendszerváltozással a parlamenti jog élő jog lett, ami révén az Országgyűlés visszanyerte törvényhozó hatalmát, politikai súlyát és központi szerepét a közéletben.

[568] Napirenden kívüli hozzászólások, politikai viták, kérdések és interpellációk.

7. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁGH Attila – ILONSZKI Gabriella (szerk.) (1996): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps.* Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation.
2. ALEN André – MUYLLE Koen: *Compendium of Belgian Constitutional Law.* Intersentia, 2019.
3. Arend LIJPHART: *Patterns of Democracy*, New Haven–London, 1999.
4. BÁBA István: *Békés átmenet; Adalékok a kialkudott rendszerváltoztatáshoz* Argumentum Kiadó 2007.
5. BARABÁSI KUN József: *A parlamenti házszabályok: Politikai tanulmány.* Franklin, Budapest, 1907.
6. BARENDT Eric: *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 1998
7. BARNA Attila – HORVÁTH Attila – MÁTHÉ Gábor –TÓTH Zoltán József: *Magyar Állam és Jogtörténet* NKE 2014.
8. BEÉR János: (szerk.): *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1954. Bónis György: A rendi képviselettől a népképviseletig. In: Ádám Antal–Benedek Ferenc–Szita János: (szerk.): Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 95. Pécsi Tudományegyetem ÁJK, Pécs, 1980.
9. BÉLI Gábor: *Árpád-kori törvényeink*. In: Jura, 2000/1–2.
10. BIN Roberto – PITRUZZELLA Giovanni: *Diritto costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2020.
11. BLACKBOURN David: *The Long Nineteenth Century: A History of Germany, 1780–1918.* Oxford: Oxford University Press, 1998.
12. BOGDANOR Vernon: *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
13. BOGDANOR Vernon: *The Monarchy and the Constitution.* Oxford: Oxford University Press, 1997.
14. BÓNIS György: *Magyar jogtörténet* Méhkas Diákszövetkezet, Kolozsvár, 1943.
15. CABRERA Alvaro: *Az elektronikus parlament*. In: Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés: Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2008. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2009.
16. CABRERA Alvaro: *Parlamenti jövőkép az európai parlamentek gyakorlatában – előretekintő kutatások és technológiai értékelő vizsgálatok.* Parlamenti Szemle, 5. évf., 1. szám, 2020.
17. CABRERA, Alvaro: *The E-parliament*. In: Soltész, István (szerk.): The Hungarian National Assembly. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2009.
18. CANOTILHO J. J. Gomes: *Constitutional Law and Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
19. CHRISTIANSEN, Thomas, GRIGLIO, Elena, LUPO Nicola: *A Global Perspective on the Role of Parliamentary Administrations* In: The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations, 2023.

20. CHRISTIANSEN, Thomas, GRIGLIO, Elena, LUPO Nicola: *Making representative democracy work: the role of parliamentary administrations in the European Union,* The Journal of Legislative Studies 2021.
21. CONSTANT Benjamin: *Az alkotmányos politica tana* Pest Trattner Ny., 1862.
22. DELVOLVÉ Pierre: *„L'état d'urgence sanitaire en droit français",* Revue française de droit administratif, 2020/3.
23. DICEY A.V.: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan, 1885; újranyomás 1959.
24. DOBSZAY Tamás: *A rendi országgyűlés utolsó évtizedei (1790-1848)* Országház Könyvkiadó 2019.
25. Ellenzéki Nyilatkozat (1847). In: Kossuth Lajos összes munkái, XI. kötet (1847–1848). Budapest: Akadémiai Kiadó.
26. EREKY István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok.* Sziklai Henrik kiadása, Eperjes,1917. I. k.
27. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on Parliamentary Immunity, CDL-AD (2014) 011, Strasbourg, 2014.
28. FASONE Cristina: *A distinct role for parliamentary administrations in presidential and parliamentary systems?* In: The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations, 2023.
29. FEITL István: *Az államszocialista korszak álparlamentje* Országház Kiadó, 2019.
30. FEITL István: *Pártvezetés és országgyűlési választások (1944–1988)* In: Földes György–Hubai László: (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon (1920–1998) Napvilág Kiadó, Budapest, 1994.
31. GYARMATI György: *A parlamentarizmus korlátai és annak következményei az Ideiglenes Nemzetgyűlés tevékenységére*. In: Társadalmi Szemle, 1995/4. 77.; Hubai László–Tombor László: (szerk.): A magyar parlament (1944–1949). Gulliver Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1991.; Szerencsés Károly: Parlamentarizmus korlátai. In: A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század. ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, Budapest, 2000.
32. HELMS Ludger: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
33. HOLLÓ András: *A kormányzati munka alapkérdései, miniszteri nézőpontból.* Budapest, 1987.
34. HORVÁTH Lajos: *A magyar országgyűlés 1956–57-ben.* Püski Kiadó, Budapest, 2004.
35. ISMAYR Wolfgang: *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012.
36. ISMAYR Wolfgang: *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag, 2012.
37. JAKAB András-TILL Szabolcs: *A különleges jogrend* – In: TRÓCSÁNYI László, SCHANDA Balázs, CSINK Lóránt et.al. (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba: Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. 3. átdolg. kiad. Budapest, HVG–Orac, 2014.
38. John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról* Gondolat, Budapest,1986.
39. JÓZSA Zoltán: A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei In: „A közszolgáltatás komplex kompetencia,

életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése" című projekt keretében készült el és jelent meg. NKE, 2014.
40. KÉRÉSZY Zoltán: *Rendi országgyűléseink tanácskozási módja: jogtörténeti tanulmány.* Vitéz Nyomda, Kassa,1906.
41. KLUTH Winfried: „*The Role of the Bundestag in the COVID-19 Crisis",* Europarecht, 56. évf., 2021.
42. KOVÁCS István – SZABÓ Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.
43. KUKORELLI István: *A jogállamért!* Püski Kiadó Kft. Budapest 1989.
44. KUKORELLI István: *A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban*. In: Jogtudományi Közlöny, 1987/7.
45. KUKORELLI István: *Az alkotmányjog, az alkotmány és az alkotmányosság fogalma* In: Smuk Péter (szerk.): Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások (Universitas, Győr, 2014)
46. KUKORELLI István: Parlamenti interpellációk Magyarországon 1949–1980. In: Jogtudományi Közlöny, 1981/6.
47. KYSELA Jan: *Constitutional Law of the Czech Republic.* Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2015.
48. LAKATOS László: *A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása* – In: Hornyacsek Júlia (szerk.): A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.
49. LÉGRÁDY Eszter: *A magyar parlamentarizmus története* In: Kerekes Margit (szerk.): A magyar Országgyűlés Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2016.
50. LESTON-BANDEIRA Cristina (szerk.): *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. London–New York: Routledge, 2016.
51. LOCKE John: *Értekezés a polgári kormányzatról* Gondolat, Budapest, 1986.
52. MADDICOTT J. R.: *The Origins of the English Parliament, 924–1327.* Oxford: Oxford University Press, 2010.
53. MAJTÉNYI György és SZABÓ Csaba (szerk.): *Távolodás és közelítések- Rendszerváltás és Kádár-korszak* Kossuth Kiadó Budapest, 2008.
54. MÁLYUSZ Elemér: *A reformkor nemzedéke*. In: Századok, 1923/1–6.
55. Manuel Aragón REYES Manuel Aragón: *La Constitución española. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,* 2013.
56. MARCZALI Henrik: *Az 1790/91. évi országgyűlés.* Akadémiai Könyvkiadó, Budapest, 1907. I. k.
57. MARTIN Shane, Thomas SAALFELD Thomas, and Kaare W. STRØM Kaare W. (szerk.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies, Typologies and Classifications* Oxford University Press 2014.
58. MEZEY Barna - SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet* Budapest, Osiris Kiadó, 2003.
59. MEZEY Barna: *Öszve szövetkeztetett szövetségünknek kötele: a jogalkotás alkotmányos keretei a Rákóczi-szabadságharcban.* Gondolat, Budapest, 2009.
60. MIKSZÁTH Kálmán: *Mikszáth Kálmán országgyűlési karcolatai.* Légrády Testvérek, Budapest, 1892.

61. MOMMSEN Hans: *The Rise and Fall of Weimar Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1996.
62. MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* Osiris, Budapest, 2000.
63. NÓGRÁDI-KEREKES Margit - NÉMETH Csaba (szerk.): *A Magyar Országgyűlés* Országház Könyvkiadó 2022.
64. NORTON Philip: *Parliament in British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
65. ÖHLINGER Theo – Harald EBERHARD Harald: *Verfassungsrecht.* Wien: Facultas, 2016.
66. PALASIK Mária: *Parlamentarizmustól a diktatúráig, 1944–1949.* Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017.
67. *Parlamenti jog, Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények Országgyűlés Hivatala,* Budapest, 2022.
68. PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében),* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012,
69. PATYI András: „*Néhány gondolat a közigazgatási feladatokról és a funkciókról",* in: Patyi András (szerk.): Ünnepi kötet a 65 éves Bihari Mihály tiszteletére, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.
70. PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó (Institutiones Administrationis), 2017.
71. PELYACH István (szerk.): *A magyar országgyűlések szolgálatában*, Országház Könyvkiadó, Budapest 2024.
72. PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
73. PETERSSON Olof: *The Swedish Constitution*. Stockholm: SNS Förlag, 2016, pp. 41–45; Henrik ZAHLE: *Dansk forfatningsret 2*. Copenhagen: Christian Ejlers' Forlag, 2004, pp. 63–67; Jaakko HUSA – Martin SCHEININ: *The Constitution of Finland. Oxford:* Hart Publishing, 2011.
74. PETŐ Iván: *A Szovjetunióban ezt mindig így csinálják.* In: História, 1987/5–6.
75. PETRÉTEI József: *A köztársasági elnök rendkívüli állapottal összefüggő feladat- és hatáskörei* – Állam- és Jogtudomány, 2015/4.
76. PINTÉR Katalin: (szerk.): *A szocialista országok parlamentjének házszabályai.* Jogtudományi Intézet, Budapest, 1989.
77. PITKIN, Hanna F: *The Concept of Representation*. Berkeley–Los Angeles: University of California Press, 1967.
78. POPELIER Patricia – Catherine Van de HEYNING Catherine Van de: *„COVID-19 and Constitutionalism in Belgium",* European Constitutional Law Review, 17. évf., 2021.
79. PÜSKI Levente: A Horthy-korszak parlamentje Osiris Kiadó 2015.
80. ROUSSEAU Dominique: *Droit du contentieux constitutionnel*. Paris: LGDJ, 2016.
81. RUSH Michael: *Parliament Today*. Manchester: Manchester University Press, 2005.
82. SÁRI János: *A hatalommegosztás történeti dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája* Osiris, Budapest, 1995. p. 37., illetve Sári János: Hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris, Budapest, 2007.
83. SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége. Elmélet, mérés, eredmények,* Gondolat, Budapest, 2020.

84. SMUK Péter: *A frakciófegyelem szabályai a parlamenti jogban.* Magyar Közigazgatás, 2005/3.
85. SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2011*. Osiris Kiadó, Budapest 2011.
86. SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának három és fél évtizede: az Irodától a professzionális Hivatalig (1989-2024)* kézirat, 2024.
87. SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig* In: Parlamenti Szemle 2017/2.
88. SOMOGYVÁRI István-KISFALUDY Zoltán (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998. 1–2. kötet*, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998.
89. STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények.* Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
90. STUMPF István: *A válságok hatása a politikai rendszerekre* In Scientia et Securitas 2021. 2. évfolyam, 3. szám
91. SZABÓ Gergely-SZALÓKI Katalin: *Az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatai* In: Soltész István: Az Országgyűlés. 4. átdolgozott kiadás Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010.
92. SZABÓ Zsolt: *A brit parlamenti jog fejlődése*. Jog–Állam–Politika, 17. évf., 2. szám, 2025.
93. SZABÓ Zsolt: *Milyen lesz a jövő parlamentje?* In: Módos Mátyás (szerk.): A Házszabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről II. Országház Könyvkiadó, Budapest, 2018.
94. SZABÓ Zsolt: *New Parliaments, New Problems, New Journal*. International Journal of Parliamentary Studies, 2021.
95. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Országház Könyvkiadó, Budapest, 2014.
96. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet* 1945-2005, Budapest, Osiris Kiadó, 2006.
97. SZERENCSÉS Károly: *A kékcédulás hadművelet. Választások Magyarországon, 1947.* Budapest, Ikva, 1992.
98. SZIJJÁRTÓ M. István: *A diéta. A magyar rendek és az országgyűlés 1708–1792.* Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
99. TILL Szabolcs: *Különleges jogrend* – In: Jakab András - Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András), 2018.
100. TÓTH-BARBALICS Veronika: *A magyar országgyűlés a dualizmus korában II. A Főrendiház,* Országház Könyvkiadó 2021.
101. WEBER Max: *Economy and Society*. Berkeley–Los Angeles: University of California Press, 1978 (eredeti: 1922)

<u>*Internetes források:*</u>

102. *Andorra Általános Tanács szervei*: https://www.consellgeneral.ad/ca/el-consell-dandorra/organs-i-procediments-del-consell-general/els-organs-del-consell-general (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

103. *Austria The Federal Constitutional Law (szövetségi alkotmány)* https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (Letöltés ideje: 2024.11.10.)

104. *A belga (kétkamarás) Képviselőház és Szenátus:* https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/pri/menu-website&language=nl&story=bureau.xml és https://www.senate.be/www/?MIval=index_senate&MENUID=28000&LANG=nl (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

105. *A bolgár (egykamarás) parlament:* https://www.parliament.bg/bg/podns (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

106. *A cseh (kétkamarás) Képviselőház és Szenátus:* https://pspen.psp.cz/office-of-the-chamber/office/ és https://www.senat.cz/kancelar/organizace/index.php?ke_dni=2.2.2025&O=15 (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

107. *A Folketing (dán) adminisztráció munkája:* https://www.ft.dk/da/organisation/folketingets-adminstration/administrationens-arbejde (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

108. *A görög (egykamarás) parlament:* https://www.hellenicparliament.gr/Dioikitiki-Organosi/Organogramma/ (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

109. *A Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács, Ausztria két fő törvényhozó szerve:* https://www.parlament.gv.at/en/explore/ (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

110. *A portugál (egykamarás) parlament:* https://www.parlamento.pt/sites/EN/Activity/Paginas/default.aspx (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

111. *A Riksdag (svéd) Adminisztráció:* https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-riksdag-administration/#organisation-00 (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

112. *A spanyol (kétkamarás) Képviselők Kongresszusa és Szenátus:* https://www.congreso.es/es/organos/secretaria-general és https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/administracionparlamentaria/secretariageneralestado/personalsenado/index.html (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

113. *A szlovén (kétkamarás) Nemzetgyűlés és Nemzeti Tanács:* https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/odz/sdz/!ut/p/z1/hY_LTsMwEEW_hUWWZNyEQsouKVJau6U0RcV4gxxwnUiOHblOI_L1OIUNEqizGGnmnjsPYECBaX6qJXe10Vz5-pXdvuEZSTHJJyif5gnaPpNNgRdZ_jS7gZdLAPMy-idSBPgMZI_FdHn2F3cR2mYrsl_MoxgtJ-MFkV3P1xJYy111XeuDAbp5sAM_adGw0tgOKPkwWPgEdKe6oRQ_suSjzsctUpny-6FUl3Hix1lxEFbYsLO-XTnXHu8DFKC-70NpjFQifDdNgP6yVObogP4moW3osMqSz1jJqy-UuO7C/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/ és https://www.ds-rs.si/sl (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

114. *A World e-Parlament Report 2024:* https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-10/world-e-parliament-report-2024 (Letöltés ideje: 2024. 04.01.)

115. *Az olasz (kétkamarás) parlament honlapja*: https://www.parlamento.it/home (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

116. *Az Eduskunta (finn) parlament igazgatása:* https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/Organisaatio/Sivut/default.aspx (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

117. *Az EU összehangolt fellépése a COVID-19 világjárvány és annak leküzdésére következményei* TA MEF (europa.eu) (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

118. *Az Országgyűlés Könyvtárának története* https://konyvtar.parlament.hu/a-konyvtar-rovid-tortenete (Letöltés ideje: 2023.11.20.)

119. *Az Országgyűlés Hivatalának alapfeladatai* https://www.parlament.hu/irom41/00503/adatok/fejezetek/01_hiv.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.25.)

120. *Az Országgyűlési Őrség:* https://www.orszaggyulesiorseg.hu/ (Letöltés ideje: 2025.03.10.)

121. *Az Országgyűlés Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ)* https://www.parlament.hu/documents/d/guest/szmsz (Letöltés ideje: 2023.11.25.)

122. *Az Országgyűlés ülésezése a koronavírus-járvány megfékezésére kihirdetett veszélyhelyzet idején* https://www.parlament.hu/ (Letöltés ideje: 2023.11.25.)

123. *Az új államiság kiépítése Magyarországon* https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/2vhSzakkonyv-magyarok-a-ii-vilaghaboruban-2/magyarorszag-es-a-magyar-kiralyi-honvedseg-a-xx-szazadi-vilaghaboruban-1914-1945-BB49/az-uj-allamisag-kiepitese-magyarorszagon-60D/ (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

124. *Általános ismertető az IPU-ról:* https://www.parlament.hu/altalanos-ismerteto és https://www.parlament.hu/a-csoport-tevekenysege1 (Letöltés ideje: 2024.02.01.)

125. *A Házbizottság 1/2017. állásfoglalása - egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról* https://www.parlament.hu/documents/10181/111782/1_2017_HB_AF.pdf/e326ba4f-69aa-4acd-84b7-3ad7d1ecb06f (Letöltés ideje: 2024.02.01.)

126. *A Házbizottság 5/2018-2022. állásfoglalása az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról* https://www.parlament.hu/documents/10181/111782/5__2018_2022_HB_AF.pdf/1d0f1832-cb45-8f7c-8483-b68709727aac?t=1539677194000 (Letöltés ideje: 2024.02.01.)

127. *Assemblée nationale: Rapport d'information sur les ingérences étrangères et l'intelligence artificielle, Paris, 2023.* https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b1234_rapport-information.pdf (Letöltés ideje: 2026.02.01.)

128. *Az Országgyűlés elnökének a határozati házszabály 30. § (2) bekezdés b) pontja szerinti meghatározása az irománybenyújtás elektronikus formájáról* https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Meghat%C3%A1roz%C3%A1s+az+irom%C3%A1nybeny%C3%BAjt%C3%A1s+elektronikus+form%C3%A1j%C3%A1r%C3%B3l/e2aa25b8-bbe3-4d16-b32a-2ab74ba7932a (Letöltés ideje: 2024.02.01.)

129. *Az Országgyűlés elnökének tájékoztatása az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről* https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/HB_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_IJR+bevezet%C3%A9se.pdf/ad4a6e83-7ee1-aada-1a70-6bccf2520a3e?t=1594368443067 (Letöltés ideje: 2024.02.01.)

130. *Az Országgyűlés ülésezése a koronavírus-járvány megfékezésére kihirdetett veszélyhelyzet idején* https://www.parlament.hu (Letöltés ideje: 2024.02.01.)

131. Az Országgyűlés Hivatala, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat: *Különleges jogrendek és járványügyi*

veszélyhelyzetek a COVID-19 járvány idején egyes európai országokban 2021. (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

132. *Assemblée nationale: COVID-19 information,* https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/en/actualites-communiques/covid-19 (Letöltés ideje: 2026.02.26.)

133. *Austrian Parliament: COVID-19 information,* https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/COVID19/(Letöltés ideje: 2026.02.26.)

134. *Belgian Chamber: Coronavirus,* https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/coronavirus (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

135. *Bulgarian Parliament: COVID-19 news* https://www.parliament.bg/en/news/covid (Letöltés ideje: 2026.03.22.)

136. *Congreso de los Diputados*: *Artificial Intelligence Policy Debate in Spain*, Madrid, 2021. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-123.PDF (Letöltés ideje: 2026.04.01.)

137. *Consitution as amended* in 2010 Chapter 8, Part6, Article 127/Parliamentary Service Act 2000 (as amended 2014) (Letöltés ideje: 2024.11.10.)

138. *Comparative research paper on parliamentary administration* https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

139. CSINK Lóránt: *Mikor legyen a jogrend különleges?* – Iustum Aequum salutare, 2017. 4. Ld. https://ias.jak.ppke.hu/20174sz/01b_Csink_IAS_2017_4.pdf (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

140. *Czech Chamber of Deputies: COVID-19 measures,* https://www.psp.cz/en/docs/covid19(Letöltés ideje: 2026.02.26.)

141. *Cyprus Parliament: COVID-19, https://www.parliament.cy/en/covid-19* (Letöltés ideje: 2026.03.22.)

142. *Danish Parliament: How Parliament is working during COVID-19,* https://www.thedanishparliament.dk/en/news/2020/how-parliament-is-working-during-covid-19 (Letöltés ideje: 2026.01.26.)

143. *Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste: Künstliche Intelligenz in der öffentlichen* Verwaltung, Berlin, 2020. https://www.bundestag.de/resource/blob/691418/8c9b8c6b4a6e3e3a9d1d1c6c6d9d9f4c/WD-3-3000-049-20-pdf-data.pd (Letöltés ideje: 2026.03.10.)

144. *European Commission: EU Citizens' Panel on Artificial Intelligence – Belgian Presidency Report*, Brussels, 2024. https://commission.europa.eu/system/files/2024-03/eu-citizens-panel-artificial-intelligence-report_en.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.10.)

145. *European Parliament Research Service (EPRS):* Parliamentary Administration in Europe, 2019. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/637954/EPRS_STU%282019%29637954_EN.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.10.)

146. *Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO):* https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-personnel-selection-office-epso_hu (Letöltés ideje: 2025.04.01.)

147. *Felhasználói kézikönyv a „Törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere (Parlex)” tárgyú fejlesztéshez* https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+k%C3%A9zik%C3%B6nyv+I.+r%C3%A9sz/f72a4bae-ce41-4dda-9d84-f228d277181e (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

148. *Finnish Parliament: Parliament and Coronavirus*, https://www.eduskunta.fi/EN/tiedotteet/Pages/Parliament-and-Coronavirus.aspx (Letöltés ideje: 2026.01.26.)

149. *German Bundestag: Coronavirus and Parliament,* https://www.bundestag.de/en/parliament/function/corona (Letöltés ideje: 2026.02.26.)

150. *Guidelines for AI in parliaments* https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments (Letöltés ideje: 2025.04.20.)

151. *Hellenic Parliament: Press releases,* https://www.hellenicparliament.gr/en/Enimerosi/Grafeio-Typou/Deltia-Typou/?press=coronavirus (Letöltés ideje: 2026.03.22.)

152. HOFLAND, Daan – OTJES, Simon: *Parliamentary Staff Size Around the World.* Legislative Studies Quarterly, 2025. https://doi.org/10.1111/lsq.70040 (Letöltés ideje: 2026.03.01.)

153. *IPEX gördülő munkaprogram 2024-2026.* https://ipexl.europarl.europa.eu/IPEXL-WEB/parliaments/static/8a8639977b0a853a017b107101850047 (Letöltés ideje: 2024.10.30.)

154. *International Parliamentarians' Congress,* https://ipcongress.org/about-us/ (Letöltés ideje: 2024.10.30.)

155. *Inter-Parliamentary Union official page* https://www.ipu.org/resources/publications https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments https://www.ipu.org/documents/2017-01/endorsements-common-principles-support-parliaments-june-2020 https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2020-09/comparative-research-paper-parliamentary-administration https://data.ipu.org/ (Letöltés ideje: 2024.04.01.)

156. *IPU Stratégia 2022-2026*: https://www.ipu.org/resources/publications/about-ipu/2022-01/strategy-2022-2026 (Letöltés ideje: 2024.03.25.)

157. *IPU: Guidelines for Parliamentary Libraries 3rd edition* file:///C:/Users/user/Downloads/GuidelinesDraftConsolidated22June2022_accesible_EW_July_19_JA.pdf (Letöltés ideje: 2024.10.25.)

158. *IPU: World e-Parliament Report 2024.* file:///C:/Users/user/Downloads/20241008_IPU_World_eParliament_2024_EN-Proof4%20(1).pdf (Letöltés ideje: 2024.10.25.)

159. *Irányelvek a Parlamenti Kutatási Szolgálatokhoz, IFLAPARL és az Interparlamentáris Unió,* 2015. https://repository.ifla.org/items/b71cd114-a2c3-4dc9-813e-f7c253074021 (Letöltés ideje: 2024.10.30.)

160. *Italian Chamber: COVID-19 activity,* https://www.camera.it/leg18/1132 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)

161. KOLLEGA TARSOLY István (főszerk.): *I. KÖTET Politika és társadalom, hadtörténet, jogalkotás, A nyilas hatalom* https://mek.oszk.hu/02100/02185/html/70.html (Letöltés ideje: 2023.11.15.)

162. *Nemzeti Emlékezet Bizottság: Szűrös Mátyás* https://neb.hu/asset/phpyDPuzQ.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.20.)
163. *OECD: Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries, Paris, 2019.* https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/04/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2019_g1g98ed5/9789264307957-en.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.10.)
164. *OECD: Parliamentary Oversight and Budgeting, OECD Publishing, Paris, 2011.* https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/05/oecd-journal-on-budgeting-volume-2019-issue-1_7d70199c/f2d48bce-en.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.10.)
165. *OGYH Oktatási tájékoztató:* https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/IJR+honlapra+oktat%C3%A1si+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf/fc55acb0-bed4-6136-08ce-d52424a7420d?t=1594368732422 (Letöltés ideje: 2023.12.01.)
166. *Parlex oktatóanyag:* https://www.parlament.hu (Letöltés ideje: 2023.12.01.)
167. PETRÉTEI József: *Hatalommegosztás* In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas 2018. (Letöltés ideje: 2023.11.20.)
168. *Portuguese Parliament: COVID-19,* https://www.parlamento.pt/sites/en/covid19 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
169. SMUK Péter: (Jog-Állam-Politika, 2009/3. sz.) https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/3/Smuk.pdf (Letöltés ideje: 2026.03.29.)
170. SMUK Péter: *Az Országgyűlés* In: Jakab András- Gajduschek György (szerk.) *A magyar jogrendszer állapota* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Budapest) 2016. https://jog.tk.hu/uploads/files/22_Smuk_Peter.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.28.)
171. SMUK Péter: *Az Országgyűlés funkcióinak fejlődéstörténete - 1985–1990 tanulmány* az OTKA PD75816 számú posztdoktori kutatás keretében készült, tisztelegve a rendszerváltoztató sarkalatos törvények 20. évfordulójának. p. 39. https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2009/3/Smuk.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.27.)
172. *Spanish Congress: COVID-19 measures,* https://www.congreso.es/en/covid-19 (Letöltés ideje: 2026.03.26.)
173. *Swedish Parliament: The Riksdag and the coronavirus,* https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-riksdag-and-the-coronavirus/ (Letöltés ideje: 2026.01.26.)
174. VARGA Zs. András: *Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma*. Pázmány Law Working Papers 2013/5. Forrás: https://plwp.eu/docs/wp/2013/2013-5-VZSA.pdf (Letöltés ideje: 2023.11.20.)
175. *30 éve történt – 1990. május 2-án megtartották az új, demokratikusan választott, többpárti Országgyűlés alakuló ülését* https://www.parlament.hu/-/30-eve-tortent-1990-majus-2-an-megtartottak-az-uj-demokratikusan-valasztott-tobbparti-orszaggyules-alakulo-uleset (Letöltés ideje: 2023.11.20.)

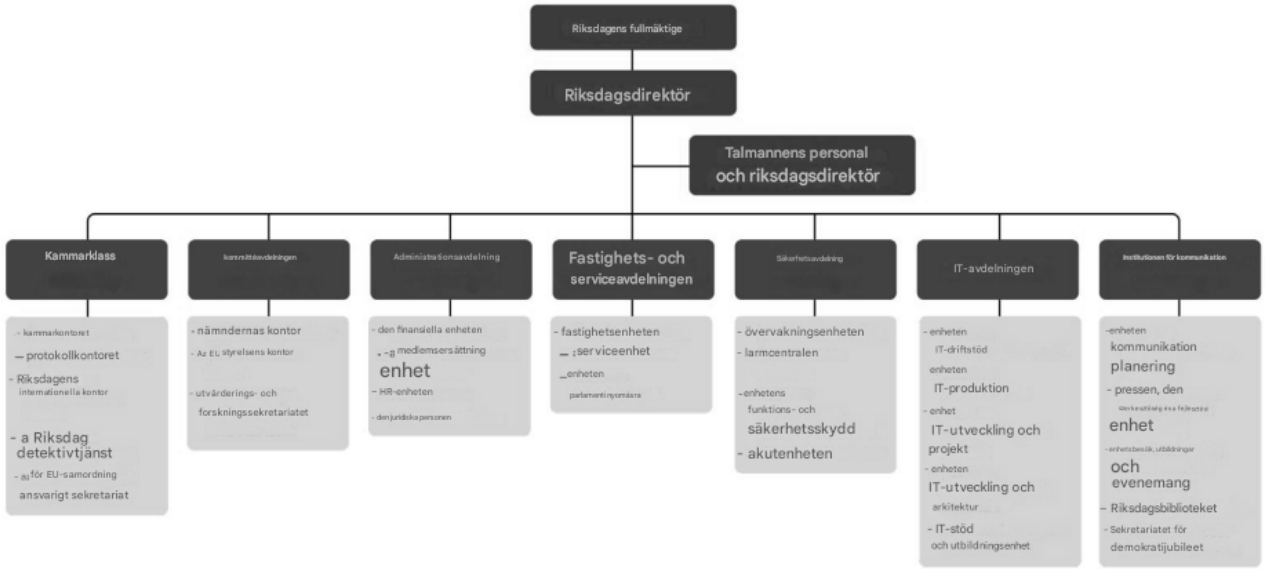
176. OGYH Beszámoló EPSA Díjátadó Maastricht 2019. november 18
177. OGYH Beszámoló Molnár Gáborral készült interjú alapján 2021. december 28. online egyeztetés

178. OGYH tájékoztató a PARLEX hozzáférés-igénylésének rendjéről 2017. február 20.
179. OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció PPT előadás

Mellékletek:

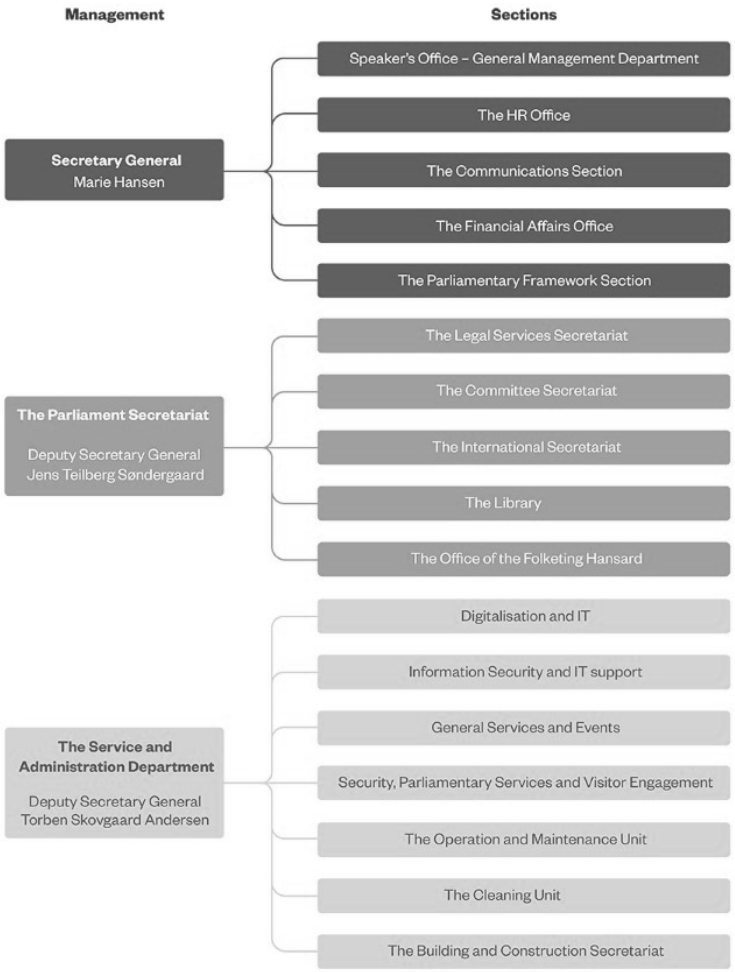
1. *számú melléklet*

A svéd parlamenti hivatal organogramja[569]



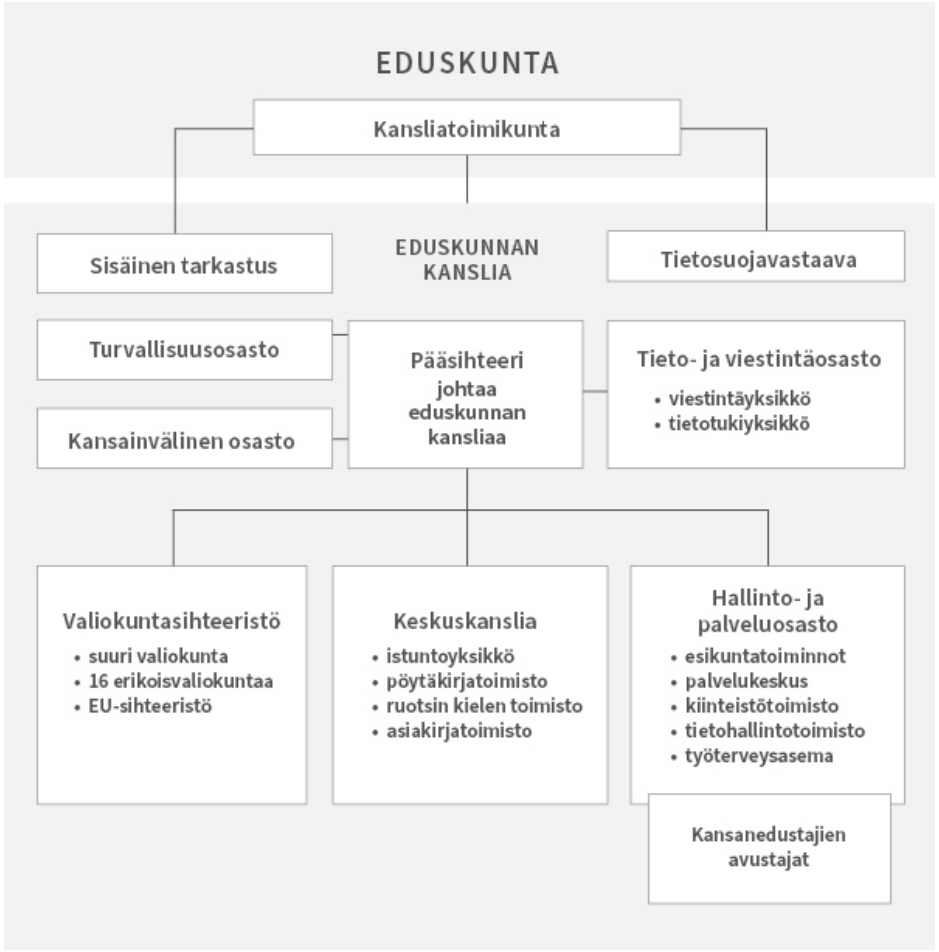
[569] Sveriges riksdag: Organisation of the Riksdag Administration https://commons.wikimedia.org/wiki/File:2018_Riksdag_Structure.svg (Letöltés ideje:2025.02.22.)

A dán parlamenti hivatal organogramja[570]



[570] Danish Parliament (Folketing): The Administration of the Danish Parliament. https://www.thedanishparliament.dk/en/organisation/the-administration (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

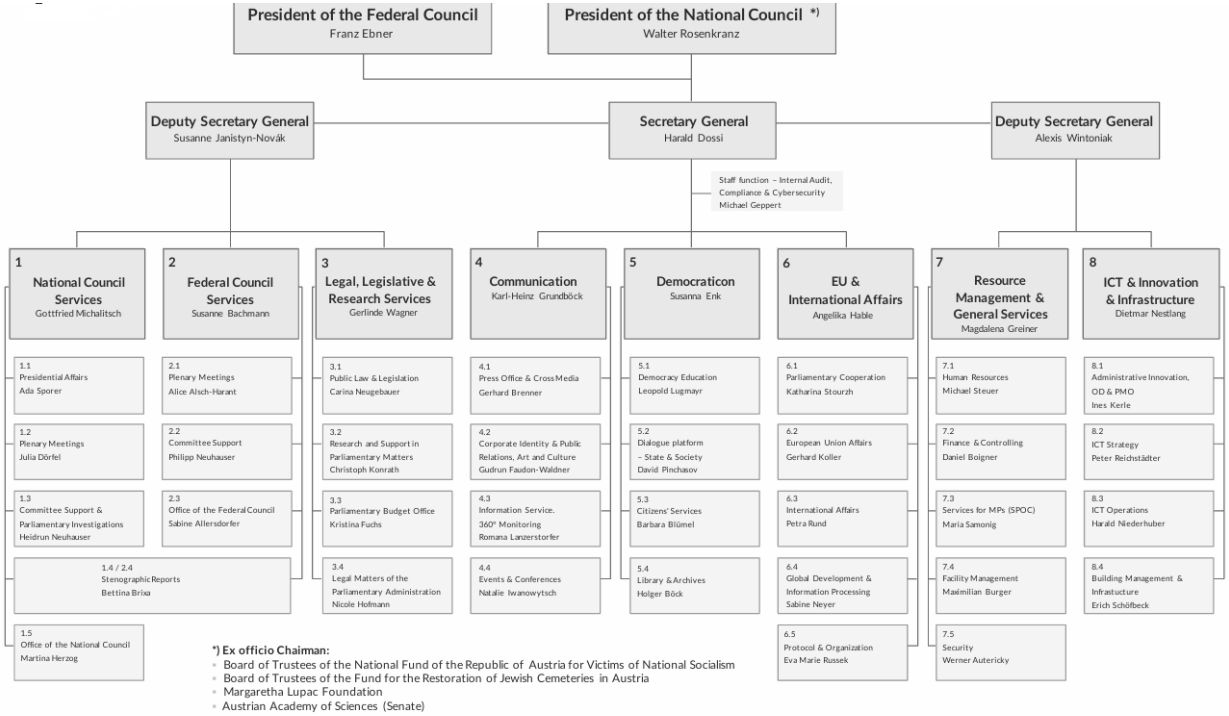
A finn parlamenti hivatal organogramja[571]



[571] Parliament of Finland (Eduskunta): Organisation of the Parliamentary Office. https://www.eduskunta.fi/EN/organisaatio/kanslia (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

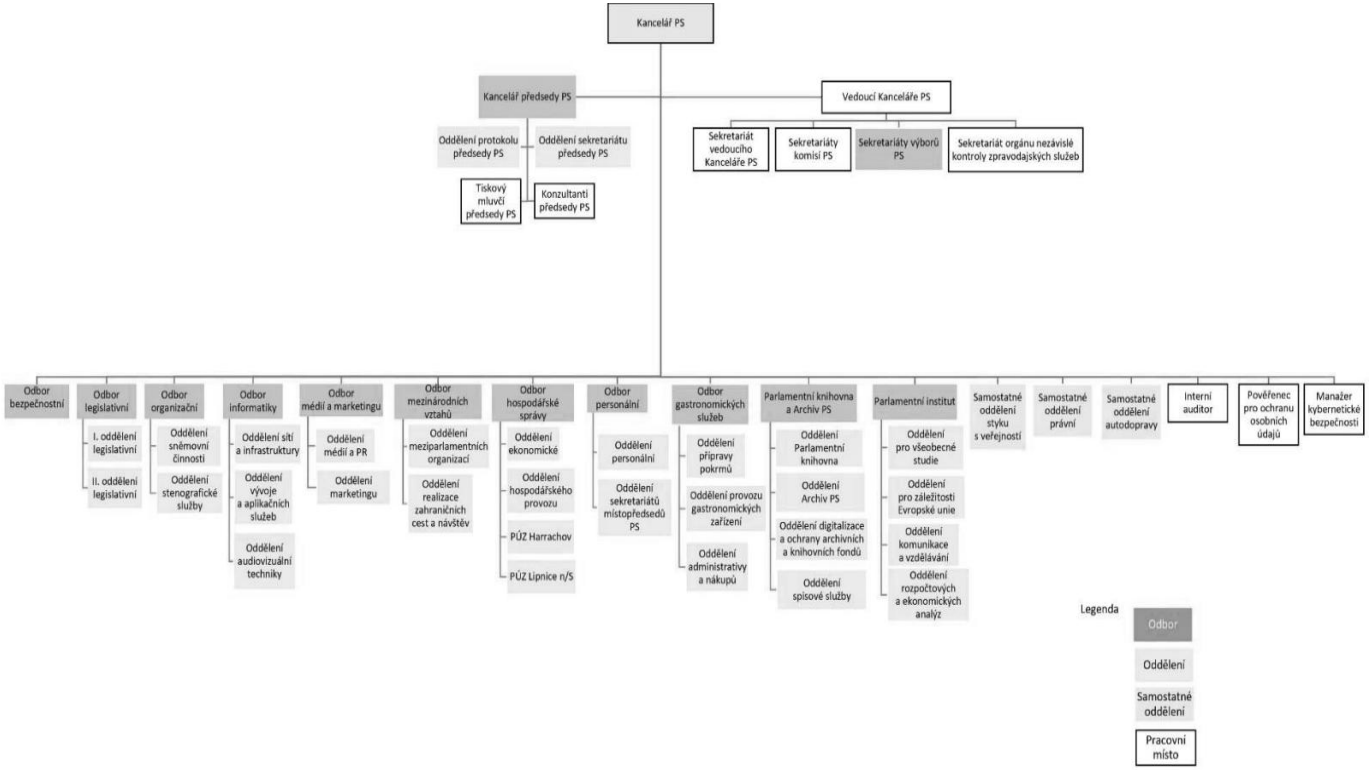
2. számú melléklet

Az osztrák parlamenti hivatal organogramja[572]



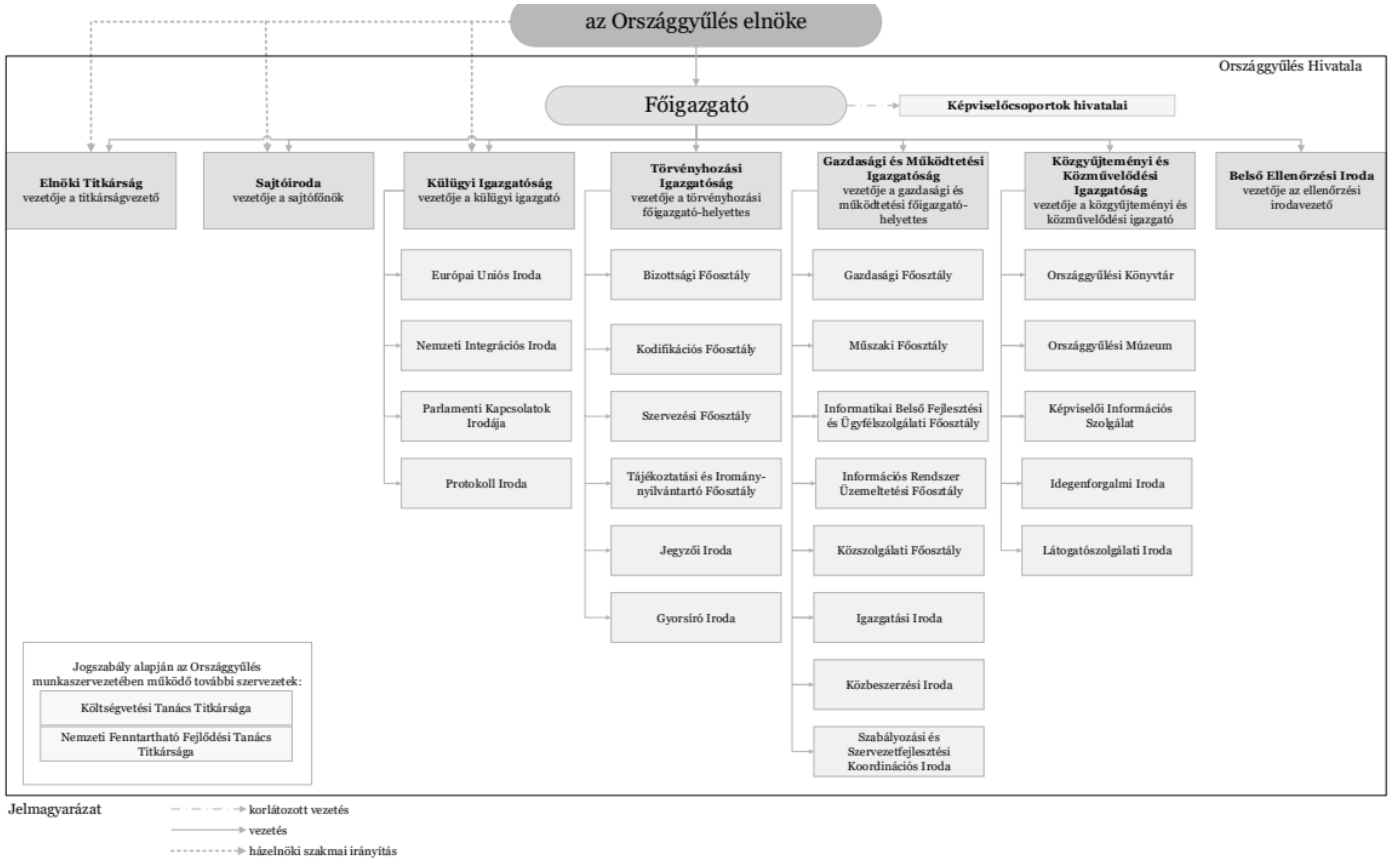
[572]Az osztrák parlament esetében azért nem létezik két külön szervezeti ábra a két kamarához, mert a National Council of Austria és a Federal Council of Austria nem rendelkezik önálló, egymástól elkülönült adminisztratív apparátussal. A kétkamarás törvényhozás működését egyetlen közös intézmény, a Austrian Parliamentary Administration szolgálja ki. Lásd bővebben: Osztrák Parlament (Parlamentdirektion): Organisational Chart of the Parliamentary Administration, https://www.parlament.gv.at/dokument/unterlagen/Organigramm_ENG.pdf (Letöltés ideje: 2025.02.22)

A cseh parlament Alsóház: Képviselőház hivatalának organogramja[573]



[573] Chamber of Deputies of the Czech Republic: Organizační struktura Kanceláře Poslanecké sněmovny https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=171217 (Letöltés ideje: 2025.02.22.) A cseh parlament Felsőháza, a Senate of the Czech Republic esetében nem áll rendelkezésre az Alsóházéhoz hasonló, egységes, grafikus formában megjelenített szervezeti ábra. Ennek oka elsősorban nem a szervezeti struktúra hiánya, hanem annak eltérő megjelenítési és működési logikája. A Szenátus hivatala (Kancelář Senátu) természetesen rendelkezik jól körülhatárolt szervezeti egységekkel és funkciókkal, azonban ezeket a hivatalos kommunikációban jellemzően nem egyetlen, vizuálisan összefoglalt organogram formájában, hanem leíró jellegű struktúraként teszik közzé.

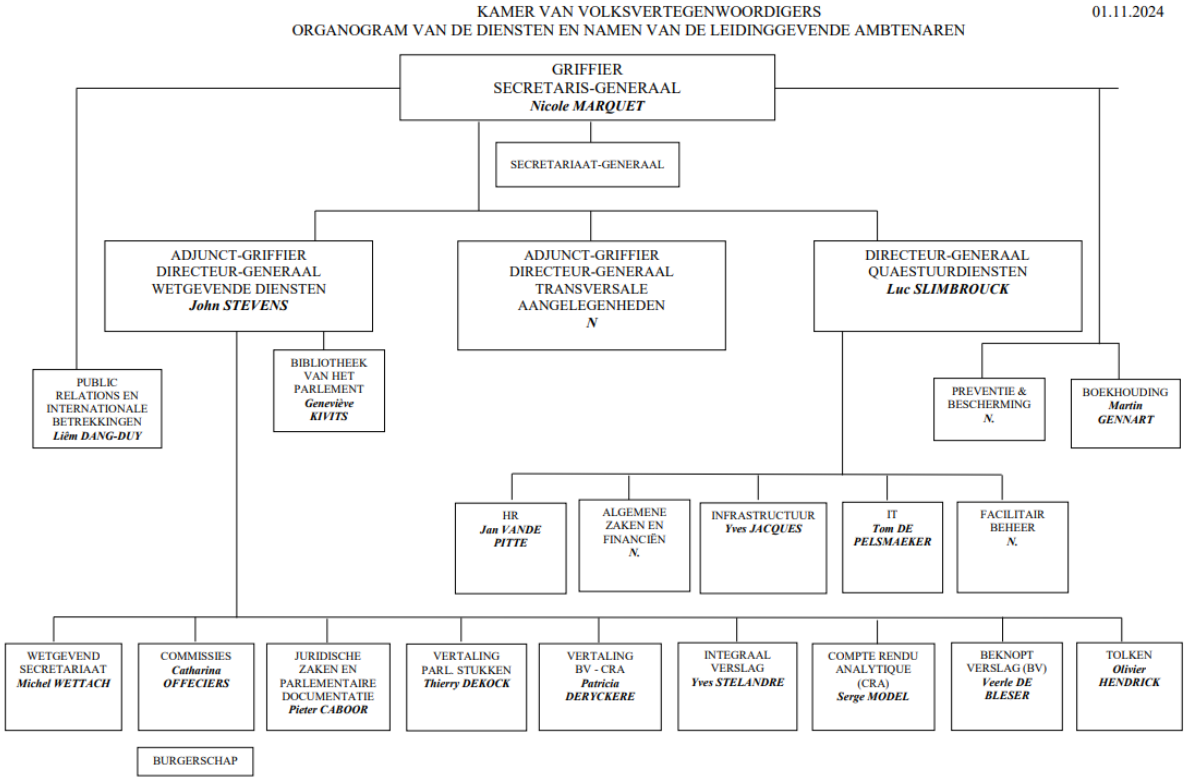
A magyar parlamenti hivatal organogramja[574]



[574] Országgyűlés Hivatala: Az Országgyűlés Hivatalának szervezeti ábrája https://www.parlament.hu/az-orszaggyules-hivatala (Letöltés ideje:2025.02.22.)

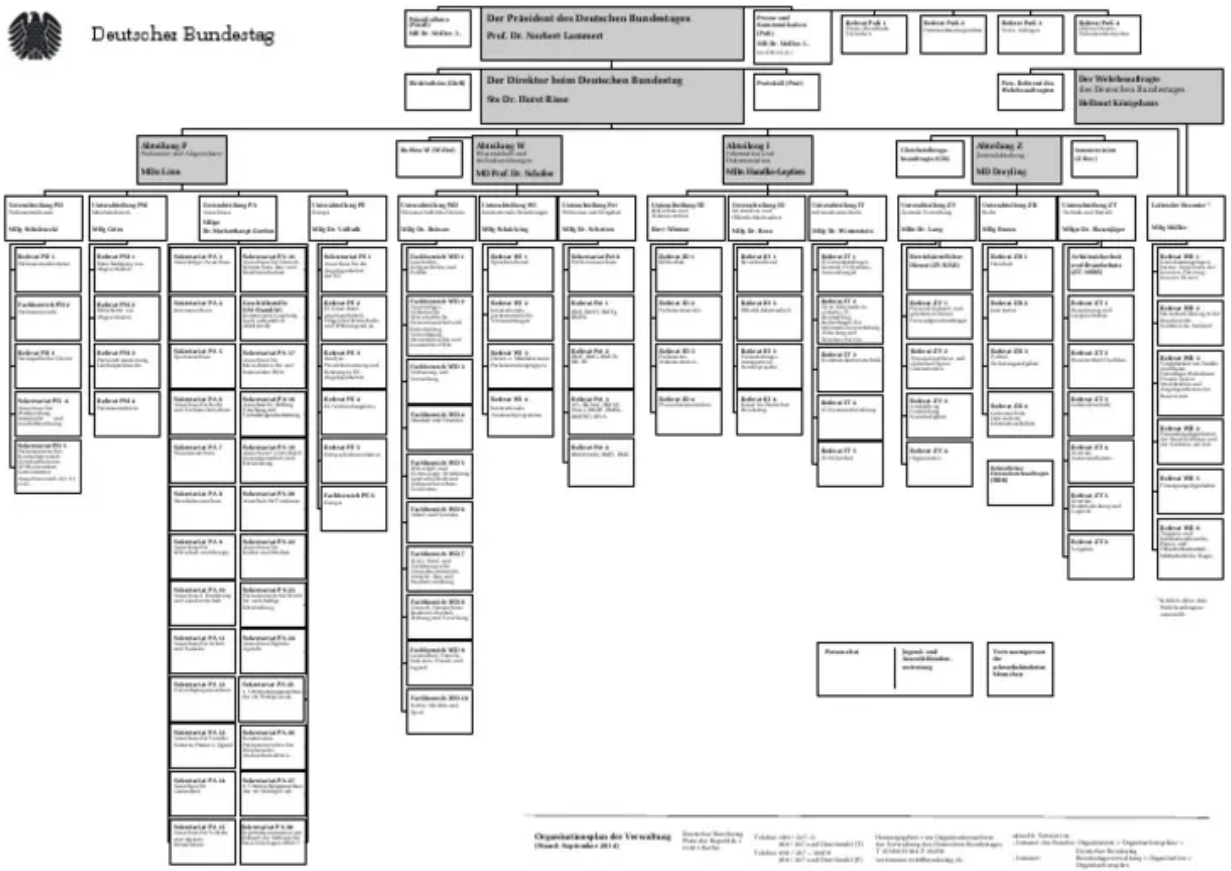
3. számú melléklet

A belga parlamenti hivatal Alsóházának organogramja[575]



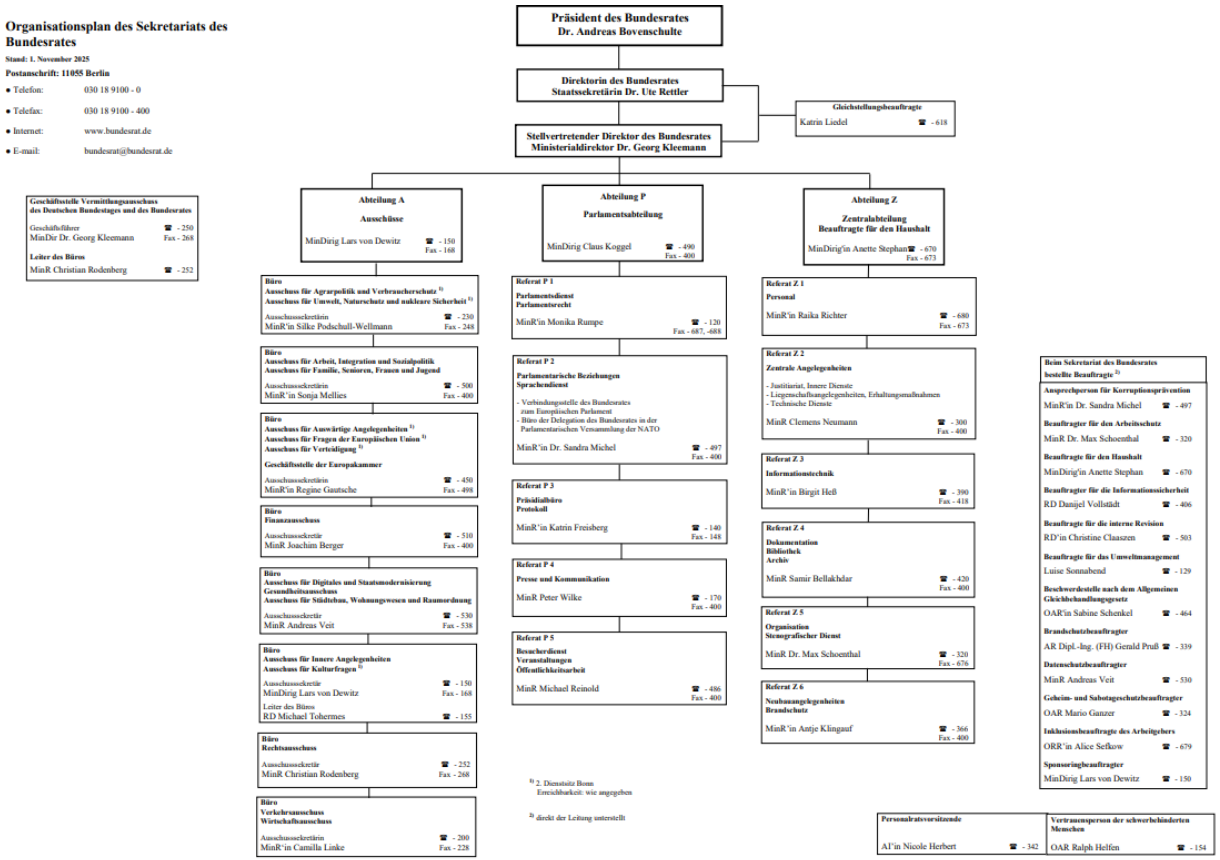
[575] Chamber of Representatives of Belgium: Organogram van de diensten onder de leidinggevende ambtenaren: https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/about/organisation&language=nl (Letöltés ideje: 2025.02.22.) A belga parlament Felsőháza, a Senate of Belgium esetében az Alsóházhoz képest nem áll rendelkezésre ugyanolyan részletes és széles körben publikált, egységes grafikus organogram. Ennek oka elsősorban az intézmény átalakult szerepében és csökkent intézményi súlyában keresendő. A 2014-es államreformot követően a Szenátus funkciói jelentősen szűkültek: a klasszikus törvényhozási szerep helyett inkább konzultatív, közvetítő és alkotmányos kérdésekkel foglalkozó fórummá vált.

A német parlamenti hivatal Alsóházának organogramja[576]



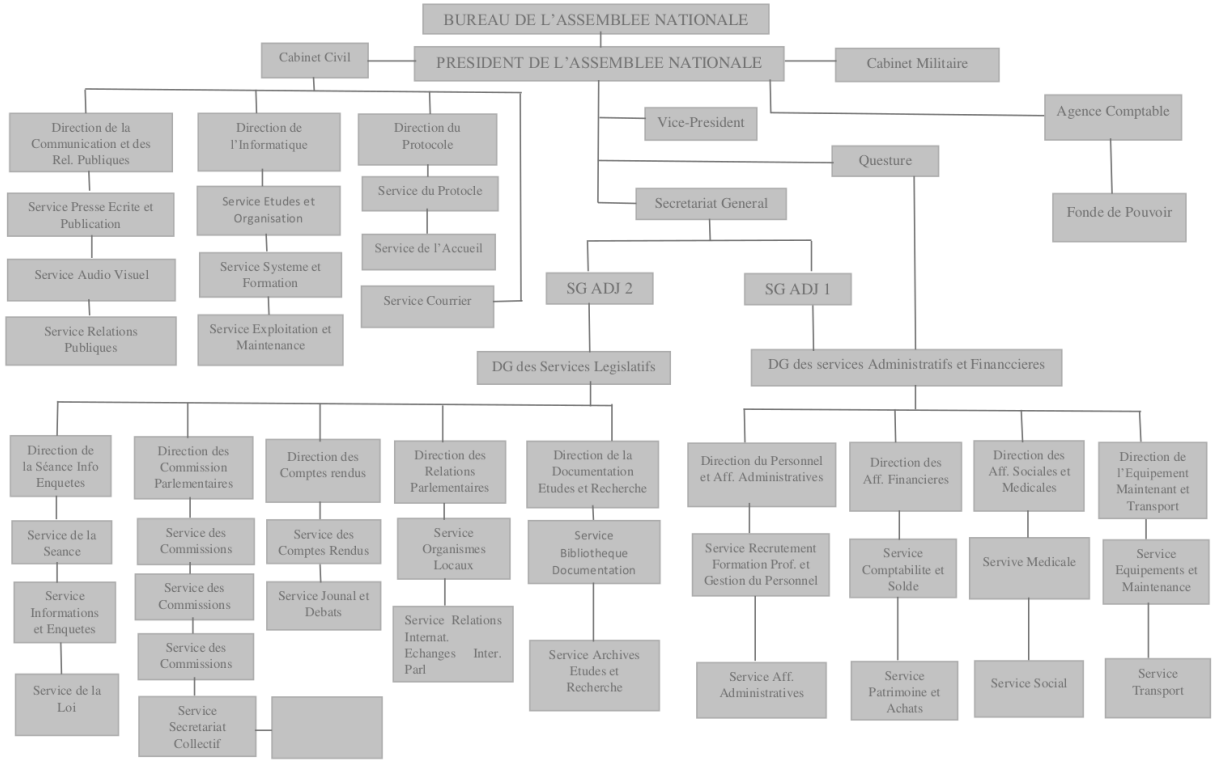
[576] German Bundestag: Organisationsplan der Verwaltung des Deutschen Bundestages: https://www.bundestag.de/resource/blob/189476/organisationsplan.pdf (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

A német parlamenti hivatal Felsőházának organogramja[577]



[577] Bundesrat: Organisationsplan des Sekretariats des Bundesrates: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sekretariat/organisationsplan.pdf (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

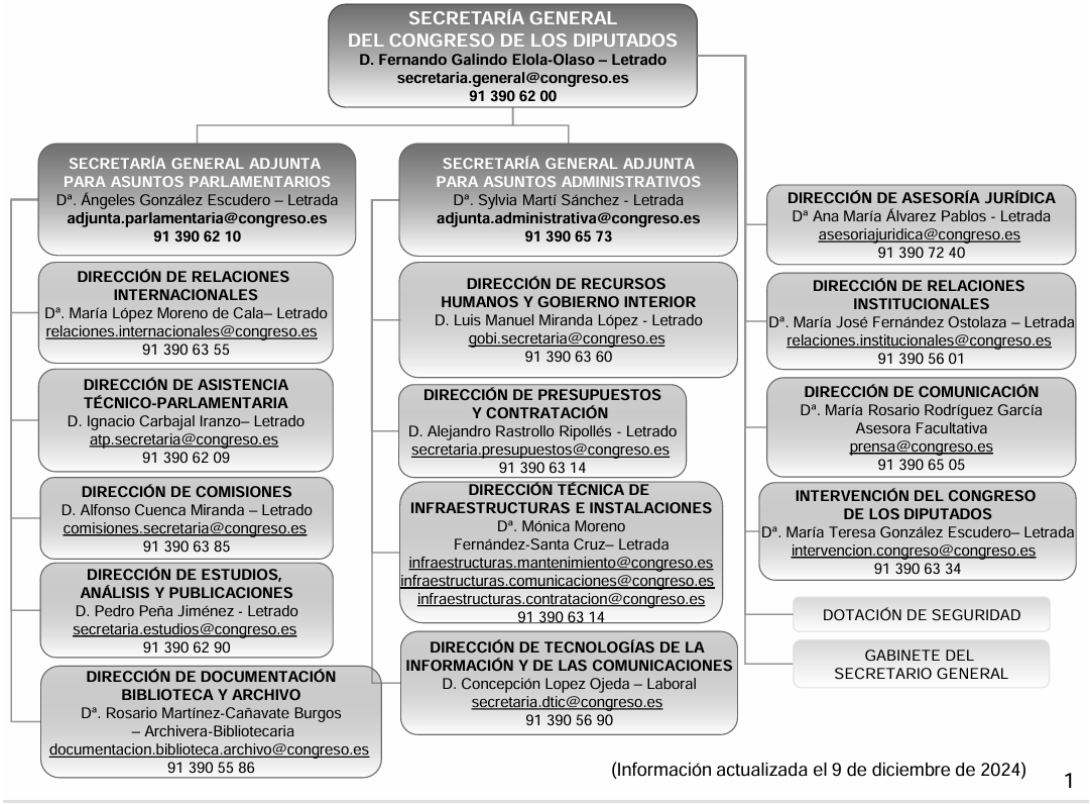
A francia parlamenti hivatal Alsóházának organogramja[578]



[578] National Assembly of France: Organisation des services de l'Assemblée nationale (organigramme) https://www.assemblee-nationale.fr/15/organisation/services.asp (Letöltés ideje: 2025.0222.) A francia Szenátus esetében a szervezeti felépítés létezik és jól rekonstruálható, azonban azt a hivatalos források nem egyetlen, egységes grafikus organogram formájában teszik közzé, ezért nem áll rendelkezésre olyan ábra, amely az Alsóházéhoz hasonló módon, egy képen jelenítené meg a teljes hivatali struktúrát.

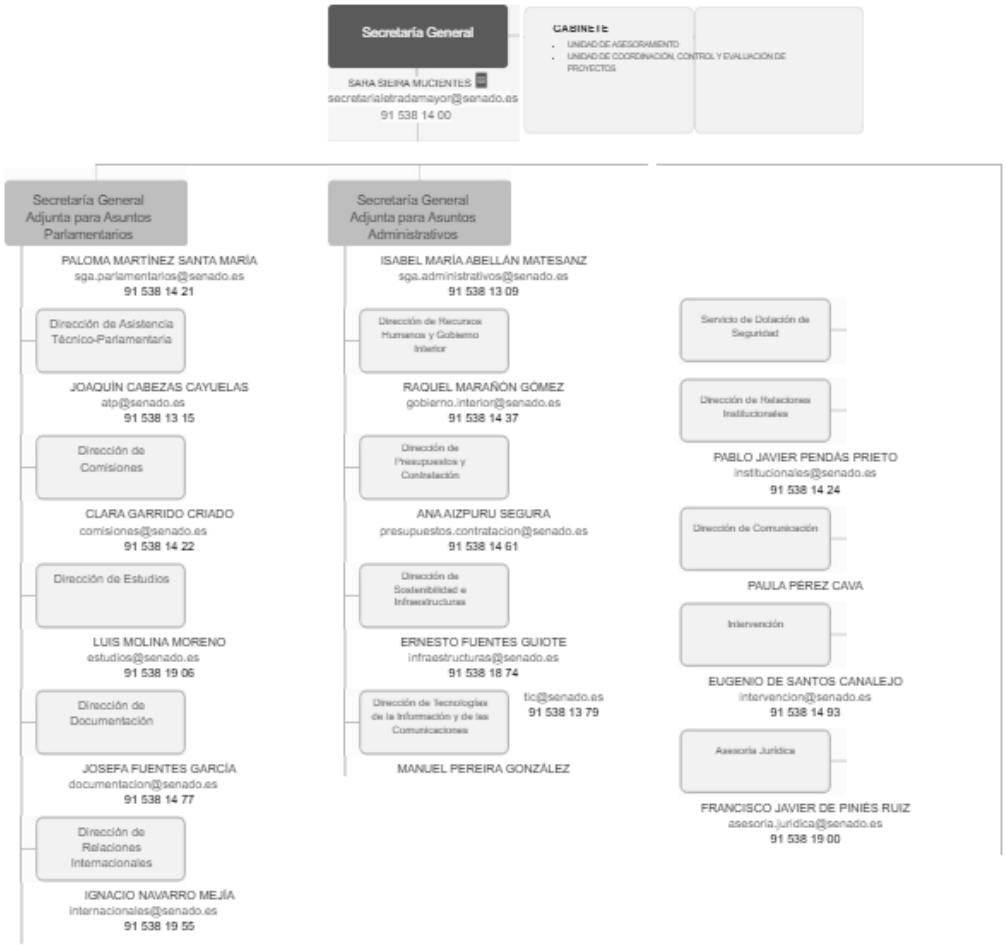
4. számú melléklet

A spanyol parlamenti hivatal Alsóházának organogramja[579]



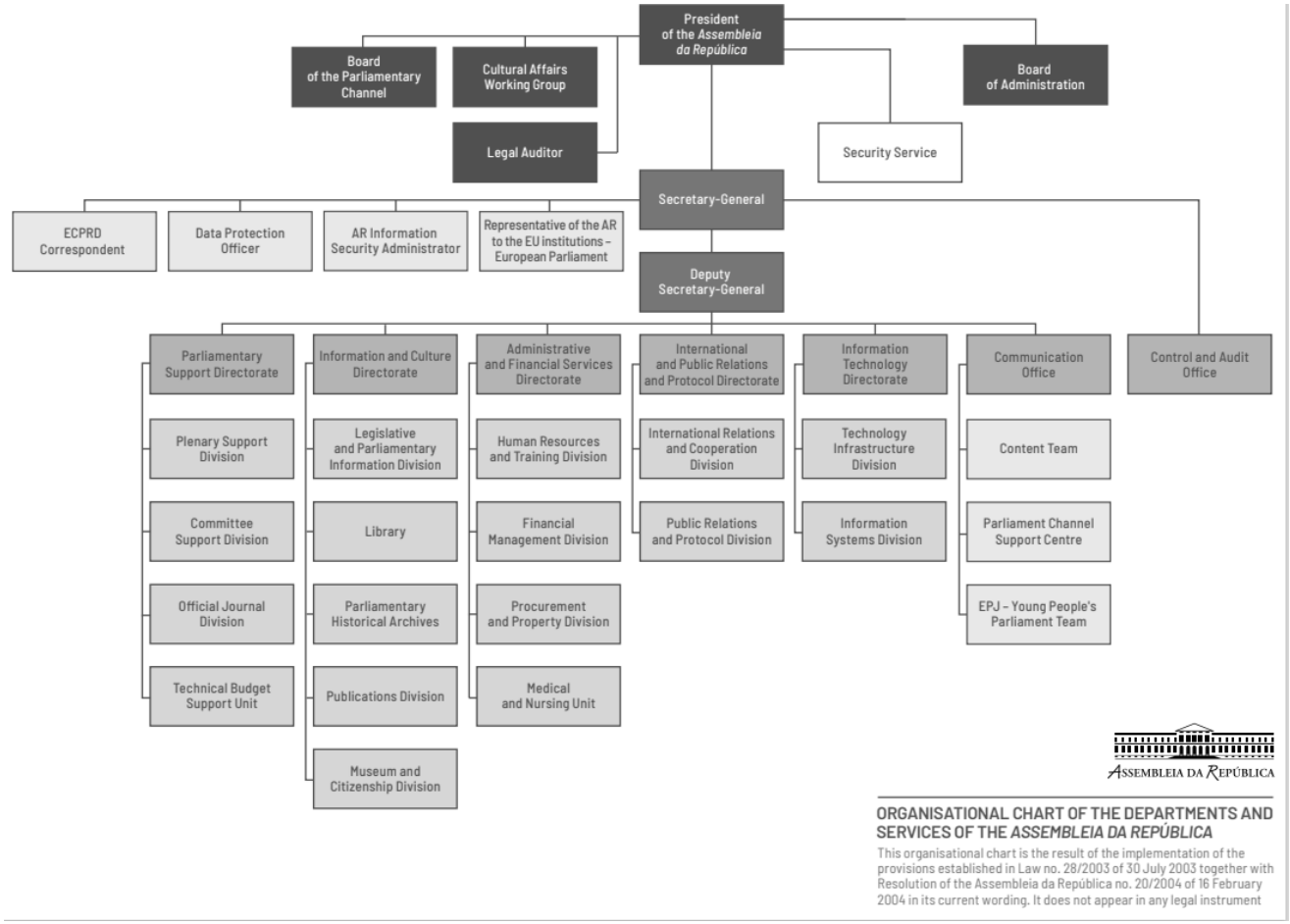
[579] Congress of Deputies (Spain): Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados: https://www.congreso.es/es/organizacion/secretaria-general (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

A spanyol parlamenti hivatal Felsőházának organogramja[580]



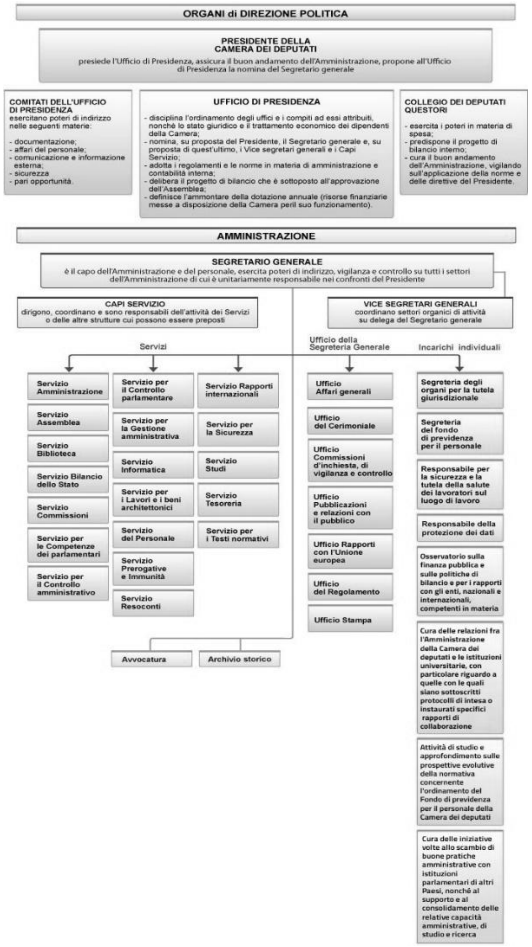
[580] Senate of Spain: Organigrama de la Secretaría General del Senado: https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/administracionparlamentaria/secretariageneralestado/organigrama/index.html (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

A portugál parlamenti hivatal organogramja[581]



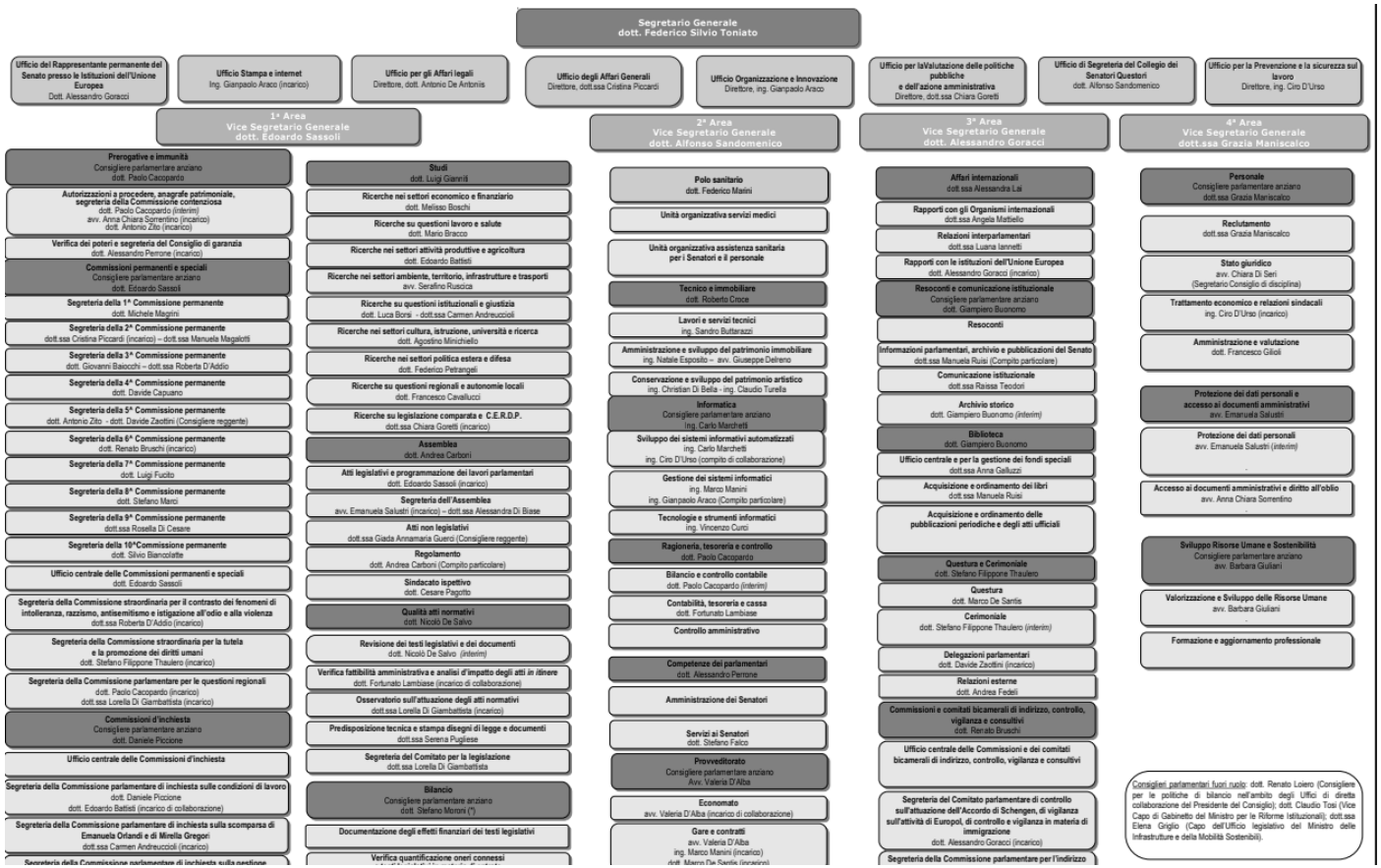
[581] Assembly of the Republic (Portugal): Organisational chart of the departments and services of the Assembleia da República: https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Structure/Documents/OrganisationalChart.pdf (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

Az olasz parlamenti hivatal Alsóházának organogramja[582]



[582] Chamber of Deputies (Italy): Organigramma dell'Amministrazione della Camera dei deputati: https://www.camera.it/leg18/46 (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

Az olasz parlamenti hivatal Felsőházának organogramja[583]



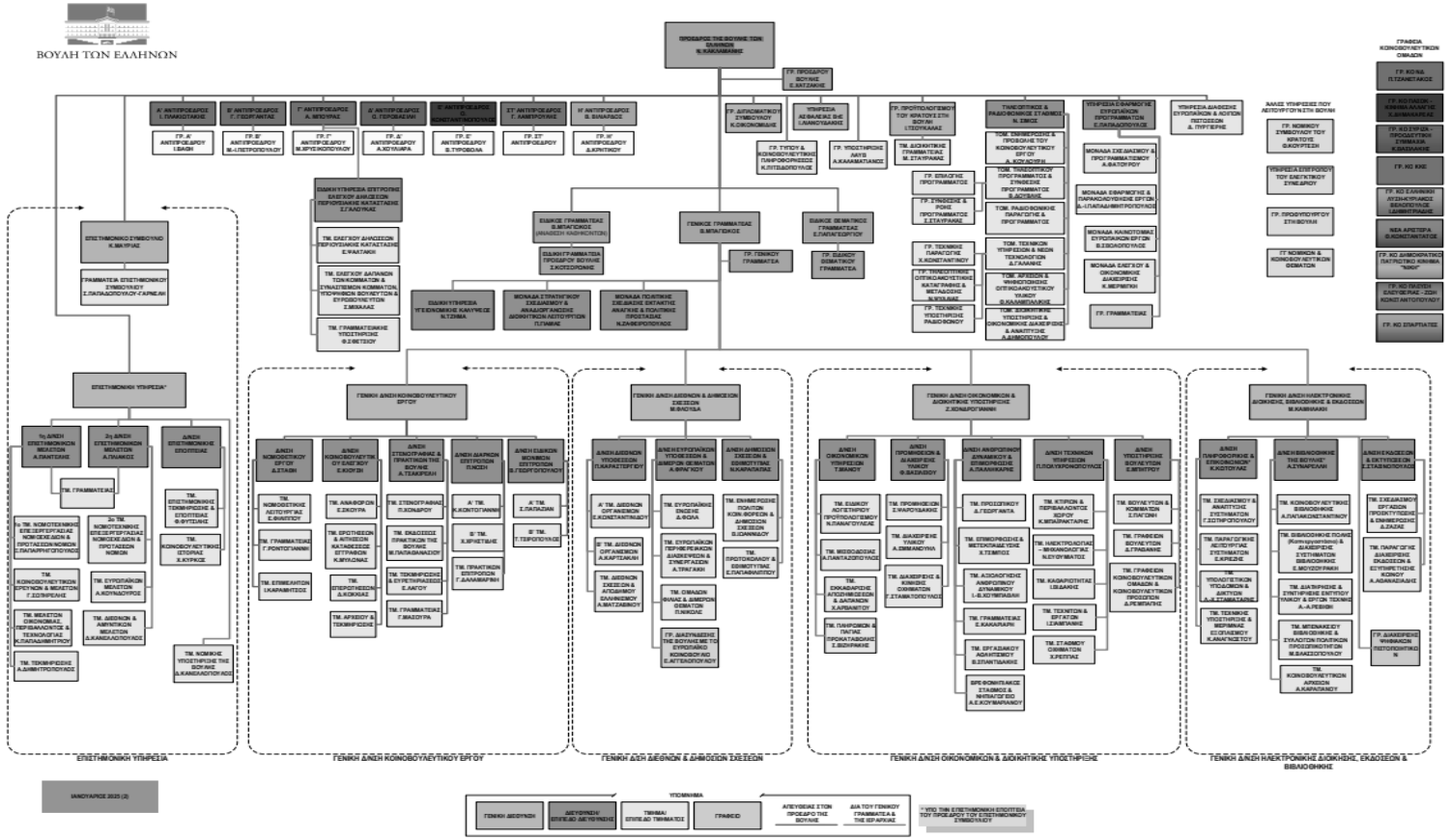
[583] Senate of the Republic (Italy): Organigramma dell'Amministrazione del Senato della Repubblica: https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Organizzazione/0-Organigramma.html (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

5. számú melléklet

A bolgár parlamenti hivatal organogramja [584]

[584] National Assembly of Bulgaria: Организационна структура на администрацията на Народното събрание: https://www.parliament.bg/bg/administration (Letöltés ideje. 2025.02.22.)

A görög parlamenti hivatal organogramja[585]



[585] Hellenic Parliament: Organisational chart of the services of the Hellenic Parliament: https://www.hellenicparliament.gr/en/Organisation/Services/ (Letöltés ideje: 2025.02.22.)

A ciprusi parlamenti hivatal organogramja[586]

A House of Representatives (Cyprus) esetében azért nincs klasszikus szervezeti ábra, mert a parlament egykamarás és viszonylag kisebb, egyszerűbb felépítésű adminisztratív apparátussal működik. Emiatt a struktúra jól áttekinthető szöveges formában is, így nem indokolt egy részletes, grafikus organogram készítése. Emellett a hivatalos publikációs gyakorlat inkább leíró jellegű: a szervezeti egységeket és feladatokat webes struktúrában mutatják be, nem egyetlen vizuális ábrában.

[586] House of Representatives (Cyprus): Organization and Functioning of the House: https://www.parliament.cy/en/general-information/organization-and-functioning-of-the-house (Letöltés ideje: 2025.02.22.)